

Если люди были бы ангелами, никакого правительства не понадобилось бы. Если людьми правили бы ангелы, не было бы необходимости во внешнем или внутреннем контроле над властью. При создании власти, которая осуществляется людьми над другими людьми, огромная трудность состоит в следующем: прежде всего правительство должно управлять теми, над кем оно поставлено, и, во-вторых, оно обязано контролировать само себя.

*Джеймс Мэдисон (1751–1836),  
один из авторов Конституции США,  
четвертый Президент США  
(Федералист. 1788. № 51)*

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ЕЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Государственная власть представляет собой разновидность власти в общем смысле, т.е. способности и возможности оказывать воздействие на деятельность, поведение людей<sup>1</sup>. Каждый вид власти оказывает подобное воздействие с помощью каких-либо средств: воли, авторитета, подчинения, насилия, убеждения и т.п. Государственная власть — это способность и возможность оказывать воздействие на деятельность и поведение людей с помощью государственного принуждения и от имени государства<sup>2</sup>. Государственная власть возникает с возникновением государства.

<sup>1</sup> Большой энциклопедический словарь. М.: АСТ, 2003. С. 207.

<sup>2</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2007. С. 44–45.

*Государство — это институт, организующий совместную жизнь людей на определенной территории и обеспечивающий на этой территории определенный социальный порядок, поддержание соответствующих норм и правил человеческого общежития<sup>3</sup>.*

<sup>3</sup> Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект Пресс, 2001. С. 190.

Длительная и многообразная история формирования и развития государства как сложного социально-политического явления обуславливает появление и распространение в

разные исторические периоды различных теорий происхождения государства, призванных определить и обосновать его природу и сущность<sup>1</sup>. *Теории естественного происхождения государства* основывались на взглядах Аристотеля, который полагал, что люди как социальные по своей природе существа, стремящиеся к совершенству и потому постоянно взаимодействующие друг с другом, неизбежно образуют общество и его формальную организацию — государство. Этот подход получил развитие в *патриархальной теории*, которая рассматривает возникновение государства непосредственно из разросшейся семьи, а государственную власть, осуществляемую единолично монархом, конструирует из власти отца над членами его семьи. Естественно, что широкое распространение получила *теологическая теория*, теория божественного происхождения государства как результата Божьего промысла, проявления высшей воли Творца, утверждающая и защищающая тезис «вся власть — от Бога». Широкий спектр разнообразных и даже прямо противоположных теоретических воззрений на государство сложился в рамках *теории насилия*, основанной на постулате о насильственном характере возникновения государства, его создании путем захвата и насилия сильных над слабыми, завоевания одного народа другим. Можно также отметить *ирригационную теорию*, которая связывает возникновение государств, их первых деспотических форм, с необходимостью строительства гигантских ирригационных сооружений в восточных аграрных областях. Свою трактовку происхождения и природы государства дала *марксистская теория*, обосновывающая возникновение государства непримиримостью классовых противоречий, вследствие чего экономически господствующий класс создает государство как инструмент принуждения своих конкурентов, как машину для угнетения одного класса другим.

<sup>1</sup> Подробнее о теориях происхождения государства см.: Венгеров А. Б. Теория государства и права. С. 48–59; Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. С. 190–194.

Представляется, что наиболее адекватно природу и сущность современного демократического государства выражает *договорная теория*. Возникшая в XVII–XVIII вв. *теория общественного договора* в самом общем виде утверждала идею о том, что властители и подвластные имеют друг перед другом определенные обязательства, возникшие в тот период, когда суверенный народ согласился создать государство и передать правителям определенные полномочия<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. С. 191.

В рамках этой теории государство рассматривается как сознательное объединение людей на основе договора между ними, в силу которого они передают часть своей свободы и власти государству. При этом следует подчеркнуть, что общественный договор мыслился не как исторический факт подписания всеми какого-либо конкретного документа, который лег бы в основу появления государства, а как состояние общества, когда люди добровольно объединились в его государственно организованную форму, как принцип, обосновывающий правомерность государственной власти<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права. С. 54–55.

*Государство является публичным политическим институтом, интегрирующим общество и обладающим высшими властно-принудительными полномочиями для управления и целенаправленного регулирования социальных отношений. Государство имеет особые права, полномочия, организацию, структуру, кадровый состав и другие признаки, отличающие его как от организации общества как такового, так и от иных политических институтов. Основные признаки государства заключаются в следующем.*

Государство является институтом, который действует на строго определенной и ограниченной *территории*. Властно-принудительные установления государства в форме законов и иных нормативных правовых актов действуют только на его территории и ограничены в регулировании поведения и деятельности его граждан. При этом законы и иные нормативные правовые акты государства обязательны только для всех без изъятия граждан данного государства.

Государство обладает *суверенитетом*, т.е. независимостью во внешних и верховенством во внутренних делах, *высшей политической властью* на занимаемой им территории. Государство обладает правом и возможностью осуществлять внутреннюю и внешнюю политику, выступая от имени всего общества внутри и вне страны. Только государство может устанавливать общеобязательные нормы и правила поведения для постоянно проживающих на его территории людей. Оно обладает правом отменять решения и ограничивать действия других политических и общественных структур и организаций, противоречащие его решениям и установлениям.

Здесь следует отметить, что на постиндустриальном этапе развития в условиях глобализации прежде всего экономических и информационных процессов и усиления миграционных потоков «государственные власти в значительной мере утратили возможность контролировать поток денег, текущих в страну и наружу, и сталкиваются со все большими трудностями в контроле потока идей, технологий, товаров и людей»<sup>2</sup>. Эти процессы заметно усиливают прозрачность и проницаемость государственных границ, что обуславливает постепенное снижение значимости территориального фактора, нарастание условности внешних границ государства и приводит к сокращению его суверенных прав во внутривнутриполитическом регулировании социальных отношений. Однако это не следует оценивать как окончательную утрату государством его территориальных параметров и суверенитета, распад государства как такового. Такая трансформационная тенденция обуславливает прежде всего необходимость поиска новых, альтернативных методов организации и функционирования государственных образований, организации и осуществления государственной власти, адекватных вызовам и угрозам постиндустриального этапа развития цивилизации.

<sup>2</sup> Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2005. С. 37.

Государство и его власть представляет и реализует специальная *система органов государства, аппарат государственного управления*, деятельность которого обеспечивает особая группа лиц, профессионально осуществляющих функции руководства и регулирования общественных отношений. Неизбываемую часть этой группы составляет государственная бюрократия, которая в принципе является носителем рациональных форм организации государственной власти и необходимым атрибутом любого государства. Классическая веберовская бюрократия в идеале представляет собой иерархически организованную и достаточно сплоченную структуру с отлаженным механизмом вертикальной мобильности, устоявшимся кодексом корпоративного поведения, дисциплины и этики, основанными на доминировании принципа профессионализма<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк. С. 39.

Государство обладает *монополией на принудительную власть* в отношении своих граждан, *на легальное применение силы*, физическое принуждение отдельных граждан, их

групп и организаций к выполнению принятых государством решений. Для этого государство имеет особые органы и структуры — суды, прокуратуру, армию, полицию (службы внешней и внутренней безопасности), которые оснащаются такими средствами, как оружие, специальная техника и транспорт, тюрьмы и др.

Государство обладает и монопольным правом на *взимание налогов и сборов* со своих граждан, которые используются для материального обеспечения социальной организации общественной жизни, осуществления целенаправленных изменений в области экономического, социального, информационного и культурного развития, реализации государственной политики в этих сферах, а также для содержания государственного аппарата.

Хотя государственная власть и реализующий ее государственный аппарат являются главными атрибутами государства, но отождествлять государство лишь с государственным аппаратом, рассматривая большую часть общества как пассивный объект для его воздействий, представляется не только неправомерным в политико-правовом отношении, но и сознательно искажающим в политико-идеологическом контексте суть имеющего договорную основу современного демократического государства. Такой подход, с одной стороны, способствует распространению в обществе гражданской и политической пассивности, основанной на слепой вере в отеческий патернализм «всезнающего» и «справедливого» государства, а с другой — создает благоприятные социально-психологические и политические условия для сохранения и упрочения доминирующих позиций правящих социальных слоев и групп, прежде всего государственной бюрократии.

*Государство — это определенная коллективность, ассоциация, члены которой интегрируются в единое целое публично-властными структурами и отношениями*<sup>1</sup>. Государство призвано выражать и реализовывать общенациональные интересы и цели общественного развития, обобщая и агрегируя частные интересы граждан, различных социальных слоев и групп. Это обуславливает одно из существенных внутренних противоречий государства как явления социальной жизни, которое состоит в возможном противоречии некоторых частных интересов и устремлений отдельных граждан, различных социальных слоев и групп «общей функции» публичной власти государства, которая должна принадлежать всему обществу и осуществляться с целью поддержания единства его жизнедеятельности и развития.

<sup>1</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права. С. 99.

Государство представляет собой политическую организацию общества, исторический процесс формирования и перманентных изменений которой определяется как материально-экономическими, так и социокультурными, духовно-нравственными факторами общественного развития, оказывающими разнонаправленные, а иногда и прямо противоположные влияния на этот процесс. Это и предопределяет существенное разнообразие в типологии государств. При этом за пределами государства как политического института действуют и развиваются разнообразные экономические, социальные, идеологические, нравственные, религиозные, культурные, семейные и иные общественные отношения и организации, образующие институциональную структуру гражданского общества.

Гражданское общество, к которому можно отнести все формальные и неформальные институты, связи и отношения в обществе, не предопределенные деятельностью государства<sup>1</sup>, составляет основу современного демократического государства, в котором источником власти и носителем суверенитета является народ. Гражданское общество наделяет государственную власть строго определенными и ограниченными правами и полномочиями, минимально необходимыми для регулирования социальных отношений, организации и поддержания социального порядка совместной жизнедеятельности людей на территории государства, формирует систему органов государственной власти, осуществляет постоянный контроль их деятельности и противодействует злоупотреблениям властью<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 33.

<sup>2</sup> Там же. С. 34–35.

Государственная власть, составляющая фундаментальную основу функционирования государства как публичного политического института, механизм реализации его внутренних и внешних функций, представляет собой центральное явление в поле политики. Завоевание, удержание и использование государственной власти — это основополагающая и главная цель политической конкуренции. Различные политические и социальные силы стремятся к обладанию государственной властью для того, чтобы использовать властно-принудительные полномочия и возможности государства для придания статуса общегосударственных, общенациональных тем идеалам и интересам, которые они выражают, и выступать посредством институтов государства от имени всего общества.

*Государственная власть — это высшая и самая мощная форма политической власти, которая осуществляется посредством органов государства, образующих механизм ее реализации, и опирается в своей деятельности на суверенитет государства, его монопольное право на легальное и публичное применение силового принуждения с использованием специальных юридических средств и вооруженных организаций, а также монопольное право на взимание налогов и сборов с населения, в том числе и для ее содержания.*

При этом следует особо отметить, что политическая и государственная власти не тождественны. Политическая власть имеет более фундаментальный характер, она гораздо шире по своему содержанию, чем государственная власть. Выступая в качестве реальной способности и возможности коалиции социальных сил проводить свою волю во взаимоотношениях с другими социальными субъектами, она реализуется посредством всей совокупности средств влияния — экономических, государственно-правовых, идеологических, психологических и других. В осуществлении политической власти участвуют не только органы государства, но в той или иной мере и другие политические институты, например, политические партии. Государственная власть, с одной стороны, есть одна из форм проявления политической власти, главное средство обеспечения господства одних социально-политических сил над другими, а с другой — она может выделяться среди иных форм власти и анализироваться как специфический социально-политический феномен, который функционирует по особым закономерностям<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Мельник В. А. Современный словарь по политологии. М.: Книжный Дом, 2004. С. 492–493.

Функциональное и институциональное построение государственной власти, т.е. ее права, полномочия, обязанности и организационная структура, определяются тем, как устроено государство, в какой конкретной форме и на каких принципах оно организовано и функционирует. Форма государства, включающая в себя форму правления, форму политико-территориального устройства<sup>2</sup>, а также принципы его организации и функционирования как публичного политического института определяются конституцией страны или, при отсутствии такого единого нормативного правового акта, пакетом актов конституционного характера, как, например, в Великобритании.

2 Использование термина «форма политико-территориального устройства государства» вместо более традиционного для российской юридической науки термина «форма государственного устройства» предложено и обосновано: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1–2. Общая часть / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: БЕК. С. 683–685. Этот термин, как представляется, более адекватно отражает суть вопроса территориального — в смысле национально-государственного и административно-территориального — устройства государства.

*Форма правления есть наиболее внешнее выражение содержания государства, определяемое структурой и правовым положением высших органов государственной власти*<sup>3</sup>. Форма правления определяет организацию высшей государственной власти, ее институциональную структуру, правовое положение и взаимоотношения высших органов государственной власти. Формы правления различаются в основном порядком замещения должности главы государства тем, кто стоит во главе государства, — монарх или президент. В настоящее время распространены две основные формы правления — монархия и республика.

<sup>3</sup> Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран. М.: Белые альвы, 2000. С. 76.

Как справедливо указывает А. Мишин<sup>4</sup>: «Существующие в настоящее время формы правления в большей степени говорят об исторической традиции, чем о конкретном характере самого государства. Определяющие качественные особенности современного государства, такие как демократизм или реакционность, централизация или децентрализация и некоторые другие, не находятся в прямой зависимости от формы правления. Тем не менее форма правления существенна, так как она налагает определенный отпечаток на структуру государственного аппарата и существующие между его отдельными звеньями взаимоотношения».

<sup>4</sup> Там же. С. 77.

*Монархия* представляет собой такую форму правления, при которой верховная государственная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в установленном порядке престолонаследия<sup>1</sup>. Исторически имеют место

абсолютная (неограниченная) монархия и конституционная (ограниченная) монархия, которая в свою очередь подразделяется на два вида — дуалистическую и парламентарную. *Абсолютная монархия* (самодержавие) характеризуется сосредоточением всей государственной власти в руках монарха и отсутствием каких-либо представительных учреждений. *Дуалистическая монархия* характеризуется существованием одновременно двух высших политических учреждений — монарха и парламента, которые делят между собой исполнительную и законодательную власть. Двойственность (дуализм) выражается в том, что монарх юридически независим от парламента в сфере исполнительной власти, он назначает правительство, которое несет ответственность только перед монархом. Парламент, которому конституция предоставляет законодательные полномочия, никакого влияния ни на формирование, ни на деятельность правительства не оказывает. В *парламентарной монархии* нет никакого дуализма. Власть монарха ограничена не только в сфере законодательной власти, но и в сфере исполнительной власти и контроля над правительством. Правительство формируется парламентским путем и несет ответственность за свою деятельность только перед парламентом.

<sup>1</sup> Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран. С. 77.

*Республика* представляет собой такую форму правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональным представительным учреждением<sup>2</sup>. Эта форма правления может осуществляться в виде *президентской (дуалистической), парламентарной или смешанной (полупрезидентской) республики*. *Президентская республика* характеризуется прежде всего тем, что президент избирается прямым всенародным голосованием и совмещает полномочия главы государства и главы правительства. В президентской республике наиболее четко и последовательно реализуется принцип разделения властей. *Парламентарная республика* характеризуется принципом верховенства парламента, который формирует правительство. Правительство несет политическую ответственность за свою деятельность только перед парламентом. В *смешанной (полупрезидентской) республике* различным образом сочетаются признаки как президентской, так и парламентарной республики.

<sup>2</sup> Там же. С. 82.

Кроме того, существуют иные формы правления, сочетающие в себе различные элементы монархии и республики, а также такая особая форма, как советская республика, имеющая место только в социалистических странах<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Подробнее о формах правления см.: *Мишин А. А.* Конституционное право зарубежных стран. С. 77–91, *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. С. 122–140; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 340–353.

Как «общую закономерность современной общепланетарной государственности» А. Венгеров отмечает тот факт, что «из 183 государств при ООН 130 имеют президентскую (в смысле президентской или полупрезидентской республики — *Прим. автора*) систему правления»<sup>2</sup>. Также следует отметить, что в настоящее время полупрезидентская республика как форма правления характерна для большинства государств, в которых в недавнем прошлом были свергнуты тоталитарные режимы<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. С.264. Здесь необходимо отметить, что, по данным официального сайта ООН ([www.un.org](http://www.un.org)), на 1 июля 2006 г. насчитывалось 192 государства – члена ООН.

<sup>3</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 351.

Под *формой политико-территориального устройства государства* принято понимать национально-государственную и административно-территориальную организацию государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов государственной власти. Формы территориального устройства современных государств разнообразны и носят индивидуальный характер, тем не менее принято выделять две основные формы: *унитарную и федеративную*<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Подробнее о формах политико-территориального устройства государства см.: *Мишин А. А.* Конституционное право зарубежных стран. С. 92–113; *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. С. 140–152; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 683–716.

Здесь необходимо указать на юридическое различие между федерацией и конфедерацией, которое в принципе заключается в том, что *федерация — это форма политико-территориального устройства государства, а конфедерация — это форма*

*межгосударственного союза*, т.е. объединения независимых государств. Конфедерация, как и федерация, может иметь общие органы типа парламента, правительства, верховного суда, однако юридическая специфика заключается в том, что в отличие от актов федеральных органов власти акты органов конфедерации не действуют непосредственно на территориях государств — членов конфедерации, а нуждаются в подтверждении (ратификации) их соответствующими органами, которые могут их нуллифицировать, т.е. отклонить<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 688.

*Унитарное государство* представляет собой единое целое как в аспекте организации государственной власти, так и в аспекте его территориальной организации. Территория унитарного государства подразделяется на административно-территориальные единицы, которые не обладают никакой политической самостоятельностью и имеют одинаковый юридический статус и равное положение по отношению к центральной власти. Унитарная форма характеризуется наличием следующих признаков:

— единая конституция, нормы которой применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий и ограничений;

— единая система высших органов государственной власти, юрисдикция которых распространяется на территорию всей страны и компетенция которых (функциональная, предметная, территориальная) ни юридически, ни фактически не ограничивается полномочиями каких-либо региональных органов;

— единое гражданство, выражающееся в том, что никакие административно-территориальные единицы не могут предоставлять собственное гражданство;

— единая система прав, при которой во всех административно-территориальных единицах их органы обязаны применять нормативные акты, принимаемые центральными органами;

— единая судебная система, которая осуществляет правосудие на территории всей страны, руководствуясь едиными нормами материального и процессуального права, а судебные органы, образуемые в административно-территориальных единицах, являются звеньями единой централизованной судебной системы;

— одноканальная система взимания налогов, которые поступают в центр и оттуда распределяются в административно-территориальные единицы.

Присущая унитарным государствам централизация государственной власти может проявляться в различных формах и в различной степени. При этом в настоящее время в соответствии с мировой политической тенденцией децентрализации государственной власти и механизмов государственного управления наблюдается процесс федерализации унитарных государств<sup>1</sup>. Этот процесс выражается в постепенной автономизации отдельных областей и территорий государства, появлении так называемых административных автономий, обладающих существенными национальными, этническими, географическими или историческими особенностями. Автономизация предполагает наличие собственных парламентских и исполнительных структур и передачу этим структурам дополнительных функций и полномочий от центральной власти.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 36–41.

*Федерация* представляет собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью<sup>2</sup>. Государственные образования, составляющие федерацию, не являются государствами в собственном смысле этого понятия, так как не обладают полным суверенитетом. Федеративное государство не представляет собой единого целого и состоит из территорий субъектов федерации, имеющих свое собственное административно-территориальное деление. Федеративная форма обладает следующими характерными признаками, отличающими ее от унитарной:

— субъект федерации, как правило, наделяется учредительной властью, т.е. ему предоставляется право принятия собственной конституции, но при этом конституция федерации устанавливает принцип субординации, согласно которому конституции субъектов федерации должны полностью соответствовать конституции федерации;

— государственная власть и реализующий ее государственный аппарат имеют два уровня — федеральный и региональный (уровень субъекта федерации);

— наличие двойного гражданства, при котором каждый гражданин считается гражданином федерации и соответствующего субъекта федерации;

— субъект федерации наделяется в пределах установленной для него компетенции правом издания собственных законов, действующих только на его территории, но при этом

такие законы не должны противоречить федеральному законодательству и устанавливается принцип приоритета общефедеральных законов;

— субъект федерации может иметь собственную судебную систему, для которой федеральные конституция и законодательство в качестве образца устанавливают порядок организации, процедуры и пределы юрисдикции судебных органов;

— двухканальная система взимания налогов, которые разделяются на федеральные налоги и налоги субъектов федерации.

<sup>2</sup> *Мишин А. А.* Конституционное право зарубежных стран. С. 94.

В качестве одного из существенных признаков федеративного устройства государства рассматривается наличие двухпалатной структуры федерального парламента (бикамерализм), что в настоящее время имеет место в подавляющем большинстве федераций. Нижняя палата парламента является органом всенародного представительства и избирается при участии всех граждан страны. Верхняя палата представляет интересы субъектов федерации. Применяются два принципа — равного и неравного — представительства субъектов федерации в верхней палате. При равном представительстве каждый субъект федерации вне зависимости от численности населения посылает в верхнюю палату одинаковое число своих представителей. При неравном представительстве норма представительства субъекта федерации в верхней палате устанавливается в зависимости от численности населения.

Главный вопрос любой федерации — это юридическое и фактическое разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами. Как правило, такое разграничение, определяющее правовой статус субъекта федерации и отношения между федерацией и ее субъектами, в основном устанавливается конституцией федерации или федеральными договорами. Поэтому федерации реализуются на основе либо конституционного, либо конституционно-договорного принципа.

В мировой практике используются различные принципы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, определения предметов их ведения. *Принцип исключительной компетенции, или «дуалистического федерализма»,* состоит в том, что конституция федерации определяет сферу исключительной компетенции федерации, устанавливая перечень вопросов, по которым только федерация может принимать решения и издавать законы и иные нормативные акты. Все остальные вопросы, не содержащиеся в конституционном перечне (остаточная компетенция), представляют собой предметы ведения

субъектов федерации. Эта схема может дополняться принципом подразумеваемых полномочий, который сводится к тому, что все вновь возникающие вопросы правового регулирования относятся только к компетенции федерации. *Принцип двух исключительных компетенций* состоит в том, что конституция устанавливает перечень предметов ведения и полномочий как федерации, так и ее субъектов. Однако этот принцип существенным образом искажается тем, что перечень предметов ведения и полномочий, отнесенных к исключительной компетенции субъектов федерации, считается окончательным, а отнесенных к исключительной компетенции федерации — может дополняться и расширяться за счет включения в него новых пунктов. *Принцип совместной компетенции* состоит в установлении одного и того же перечня предметов ведения и полномочий как федерации, так и субъектов федерации. При совместной компетенции федеральные органы государственной власти по согласованию с органами государственной власти субъектов федерации решают вопросы, которые входят в предмет их компетенции. Инициатива может исходить как от федеральных органов, так и от органов субъектов федерации. *Принцип трех сфер компетенции* предполагает установление сферы компетенции федерации, сферы компетенции субъектов федерации и сферы их совместной компетенции.

В практике некоторых федеративных государств появился и такой механизм распределения полномочий между федерацией и ее субъектами, как взаимное делегирование полномочий, который снимает вопрос о жесткой подчиненности субъекта федерации центру, свидетельствует о добровольности распределения компетенции. Формула делегирования полномочий сопровождается появлением в практике федерализма понятия и статуса ассоциированного члена, т.е. субъекта федерации, отличающегося по своему статусу от других субъектов федерации прежде всего большей самостоятельностью, добровольностью делегирования полномочий, а не их централизованным распределением. В связи с этим появилось понятие об асимметричной федерации, которую характеризуют разные политико-правовые отношения между федерацией и ее отдельными субъектами, «жесткой» или «мягкой» федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права. С. 146–147.

В демократических государствах политико-правовой основой реализации и соблюдения конституционного принципа федерализма, действенного распределения государственной власти и ее полномочий между федерацией и субъектами федерации

является *принцип невмешательства* федеральной власти в процессы формирования и деятельности органов государственной власти субъектов федерации, который может нарушаться исключительно при чрезвычайных ситуациях<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 40.

Существующие в современной мировой практике федерации можно разделить на два вида. *Национально-государственная федерация*, которая имеет место в многонациональном государстве и в основе которой лежат национальные факторы. Для такой федерации характерным является наличие в ее составе республик, автономных форм государственности, национально-культурных автономий. *Административно-территориальная федерация*, в основу которой, как правило, положены экономические, географические и другие территориальные факторы. Существенную роль в организации такой федерации играют исторические традиции, языковые и иные культурные факторы.

Кроме того, в последнее время в качестве одной из несущих теоретических конструкций демократического политико-территориального устройства государства был сформулирован *принцип субсидиарности*, в соответствии с которым полномочия вышестоящего уровня управления используются для решения проблем, которые на нижестоящем уровне невозможно решить из-за объективного недостатка ресурсов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая правовая культура, 2004. С. 382.

Одна из самых сложных и противоречивых проблем политико-территориального устройства современных государств, как федераций, так и унитарных государств, — это проблема возможности реализации права нации на самоопределение, что может быть сопряжено с выходом из состава существующего государства при необходимости соблюдения принципа территориальной целостности и нерушимости границ государства. Устав ООН в принципы деятельности этой организации включает и принцип равноправия и самоопределения наций (ст. 1), и принцип территориальной неприкосновенности любого государства (ст. 2)<sup>2</sup>. Наряду с другими факторами правовая и политическая неурегулированность этой проблемы привела к возникновению локальных вооруженных конфликтов в ряде стран, например, бывшей Югославии, России, Грузии, Турции, Индии, Испании, Великобритании и других, и создала условия для проявления в различных формах,

в том числе и в форме терроризма, таких опасных явлений, как сепаратизм и великодержавный национализм.

<sup>2</sup> Официальный сайт ООН [www.un.org](http://www.un.org).

Основополагающими политико-правовыми принципами организации и деятельности государственной власти в современных демократических государствах являются *принцип народовластия, принцип разделения властей, принцип правозаконности и принцип социальной ответственности государственной власти.*

*Принцип народовластия* устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве является народ, люди, проживающие на территории государства. Народ делегирует свою власть государству, определяя полномочия, права и обязанности государственной власти и формируя ее представительные органы, которые в свою очередь формируют иные органы государственной власти, и осуществляет контроль деятельности власти, что в принципе выражает договорную сущность государства. Народ может также непосредственно осуществлять свою власть путем референдума.

Наиболее адекватно принцип народовластия способна реализовывать *демократия* — *процессуальная форма организации политических, в том числе и государственных порядков, призванная обеспечивать возможность свободного и конкурентного выбора той или иной альтернативы общественного развития*<sup>1</sup>. Суть демократии в свободном выборе, результаты и последствия которого заранее не предрешены. В этом состоит и основное преимущество, и основная внутренняя проблема демократии, источник ее возможного саморазрушения. В каждом демократическом государстве с учетом его исторической и национально-культурной специфики и особенностей реализуется собственная практика демократии. При этом демократия, которая постоянно эволюционирует по мере развития цивилизации, обладает универсальными, общими для всех национальных моделей процедурами и механизмами, составляющими ее сущностную основу и отличающимися от других форм организации политических порядков.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 12.

*Принцип разделения властей* состоит в разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Исторически этот принцип возник для

того, чтобы воспрепятствовать узурпации власти со стороны монарха как главы государства и исполнительной власти.

В настоящее время этот принцип определяет необходимую для эффективного управления современным государством функциональную дифференциацию механизма государственного управления и одновременно в существенной мере препятствует монополизации принятия государственных решений тем или иным центром влияния, возможности единоличной или групповой узурпации государственной власти. В соответствии с этим принципом каждая ветвь власти наделяется собственными полномочиями и функциями, имеет самостоятельную систему реализующих ее государственных органов и организаций. При этом на конституционном уровне во взаимосвязях и взаимоотношениях ветвей и реализующих их органов государственной власти устанавливается система сдержек и противовесов. Такая система необходима для обеспечения единства функционирования государственной власти, поддержания баланса интересов при принятии государственных решений, создания условий для поиска компромиссов между различными институтами государства и органами государственной власти, которые могут находиться под определяющим влиянием разных политических и социальных сил.

Принцип разделения властей стал предтечей одной из наиболее устойчивых тенденций в развитии демократических политических систем и государств — *тенденции децентрализации власти*, разделения ее полномочий по функциям и уровням компетенции и ответственности. В условиях постиндустриального развития децентрализация представляет собой именно ту форму политического и государственного управления, которая в наибольшей мере адекватна сетевой логике трансформации социальной структуры общества и экономических порядков<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 36.

*Принцип правозаконности* как базовый принцип деятельности государственной власти определяет государство как правовое. *Правовое государство* — это государство, для которого суверенитет личности, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, которое гарантирует и принимает на себя в качестве основополагающего обязательства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. В правовом государстве универсальным и предпочтительным регулятором политических, социальных и экономических отношений и конфликтов, межгрупповых и межгосударственных

противоречий признаются право, закон, система устойчивых норм и правил поведения как государственных органов, так и отдельных граждан и их автономных организаций.

В правовом государстве с учетом несводимости права к закону системообразующим в социальном регулировании, политическом и государственном управлении является принцип правозаконности в его правовой интерпретации. В такой интерпретации *правозаконность* — это прежде всего абсолютный авторитет и главенство в организации всех сфер жизнедеятельности общества прав и свобод человека, закрепленных Всеобщей декларацией прав человека (1948) и иными международными нормативными правовыми актами, и действующего законодательства данного государства, правовым основанием которого является обеспечение прав и свобод его граждан, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключающие не только произвол со стороны власти, но и саму возможность ее действий в каких-либо ситуациях по своему усмотрению<sup>2</sup>. Этот принцип определяет иерархическую систему приоритетов права и закона в жизнедеятельности общества и государства. Во-первых, абсолютный приоритет и главенство в регулировании социальных отношений отдается правам и свободам человека. При этом права человека, закрепленные Всеобщей декларацией прав человека и другими международными актами, а также общепризнанные принципы и нормы международного права<sup>3</sup> не могут нарушаться никакими национальными законами, даже принятыми в полном соответствии с демократическими процедурами. Из этого, в частности, следует, что общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры государства входят составной частью в его правовую систему и имеют приоритет над национальными законами, за исключением конституции государства. Во-вторых, государство, все его органы, учреждения и должностные лица, а также граждане и их автономные объединения обязаны действовать исключительно в рамках конституции, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории государства, и непротиворечащего ей законодательства, источником и правовым основанием которых являются права и свободы человека и гражданина. В этом состоит суть *конституционализма* как неотъемлемого атрибута демократического правового государства. Непременным условием соблюдения и практической реализации принципа правозаконности является равенство всех перед законом и судом и такой общественный порядок, при котором реализация прав и свобод одним членом общества не нарушает права и свободы других членов общества. Каждый человек

реально обладает правами и свободами лишь в той мере, в какой он не умаляет и не ущемляет права и свободы других людей.

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А. Закон и политика. М.: МОО «Открытая Россия», 2005. С. 13–14.

<sup>3</sup> Статут Международного суда ООН (ст. 38) определяет в качестве источников общепризнанных принципов и норм международного права: международные конвенции, как общие, так и специальные; международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; общие принципы права, признанные цивилизованными нациями (официальный сайт ООН [www.un.org](http://www.un.org)).

*Принцип социальной ответственности* как базовый принцип деятельности государственной власти определяет государство как социальное. *Социальное государство* — это государство, которое в дополнение к модели правового государства уделяет особое внимание признанию, соблюдению и защите, наряду с другими правами, социальных прав человека и ориентировано на обеспечение достойной жизни и свободного развития всех своих граждан, практическое совмещение в повседневной жизни индивидуальных свобод и социальной справедливости. При этом *социальная справедливость* понимается как обеспечение равных возможностей для самореализации каждого человека и гарантированных условий практической реализации каждым человеком своих социальных прав, хотя бы на минимально достаточном уровне<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 29.

*Принцип социальной ответственности государственной власти* состоит в том, что она принимает на себя обязательства гарантировать и обеспечивать: приблизительно равные для всех граждан государства условия их самореализации; минимально необходимые условия для достойного существования каждого гражданина, достаточный уровень его социальной безопасности как защищенности от природных, техногенных, социальных и экономических изменений и катаклизмов; участие граждан в управлении делами государства и общества независимо от их материального положения и социального статуса. При социально ответственной власти реализация государственных социальных гарантий осуществляется не на принципах обезличенного государственного патернализма, порождающего, как правило, социальное иждивенчество и маргинальные асоциальные группы, а за счет проведения целенаправленной государственной политики в социальной сфере. В рамках такой политики

приоритет отдается обеспечению максимально благоприятных условий для самореализации личности как наиболее эффективному направлению снижения остроты всего комплекса социальных проблем, а социальная помощь оказывается адресно наименее обеспеченным и защищенным социальным группам и гражданам на основе общественного консенсуса по поводу необходимого для ее осуществления перераспределения государственных ресурсов.

Форму устройства посткоммунистической России, включая политико-правовые принципы организации и деятельности ее государственной власти, определяет Конституция Российской Федерации 1993 года.

Конституция РФ (ст. 1) устанавливает, что Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Демократический характер нового российского государства определяется прежде всего тем, что Конституция РФ (ст. 3) в качестве основополагающего принципа организации и деятельности государственной власти устанавливает принцип народовластия и определяет основные формы осуществления народовластия. В соответствии с этой статьей носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Как высшее непосредственное выражение власти народа определяются референдум и свободные выборы. Свободные выборы и выборность на их основе должностных лиц государственной власти относятся к ключевым политическим институтам представительной демократии. Статья 3 также устанавливает, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации, а захват или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Здесь следует отметить, что данная статья устанавливает и такую особую форму осуществления народовластия, как местное самоуправление, которое представляет собой один из старейших институтов демократии, предполагающий самоорганизацию местного сообщества и самостоятельное решение этим сообществом непосредственно или через создаваемые им органы достаточно широкого круга вопросов своего жизнеобеспечения. В соответствии со статьей 12 в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий является самостоятельным. Положение этой статьи о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, определяет тот существенный факт, что местное самоуправление не является государственной властью или ее составляющей.

Наряду с принципом народовластия Конституция РФ (ст. 10) закрепляет и такой фундаментальный принцип организации и деятельности демократической государственной власти, как принцип разделения властей. В соответствии с этой статьей в Российской Федерации государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти являются самостоятельными. Статья 11 устанавливает, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации, а государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Таким образом, государственная власть разделяется по вертикали и по горизонтали — на федеральный уровень и уровень субъектов Федерации (региональный уровень).

Правовой характер нового российского государства определяется прежде всего установлением Конституции РФ (ст. 2) о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

При этом необходимо отметить следующее. Обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека означает, что источник и основа этих естественных прав и свобод находятся вне государства, и в этом смысле они выше его властно-принудительных установлений, неприкосновенны и нерушимы. Становясь гражданином, человек приобретает новые, политические по своей сути права. Политические права — это права граждан во взаимоотношениях с государством, их права на формирование органов государственной власти и участие в деятельности этих органов, а также на участие в иной политической и общественной деятельности. Таким образом, под правами человека и гражданина следует понимать совокупность естественных прав человеческой личности и прав гражданина, часть из которых принадлежит человеку от рождения, остальными его наделяет государство.

В соответствии со статьей 6 каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, установленные Конституцией РФ. Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права с восемнадцати лет (ст. 60).

В соответствии со статьей 17 в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, при этом их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц.

Эти конституционные положения означают следующее. Во-первых, на всей территории Российской Федерации признаются и должны соблюдаться Всеобщая декларация прав человека и другие ратифицированные международные акты о правах и свободах. Более того, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15). Во-вторых, все права и свободы человека утверждаются как основные, без деления на более или менее значимые, что подтверждает их равноценность. Происхождение таких прав и свобод обусловлено природой человека, что и дает основание для определения их совокупности как естественного права. То, что права и свободы человека являются неотчуждаемыми, означает, что ни одно из них не может быть изъято государством или ограничено в объеме без указания оснований для этого. Некоторые права и свободы могут быть ограничены государством, но только в исключительных и конституционно установленных случаях. В-третьих, обладание правами и свободами не означает возможности неограниченного произвола при их осуществлении или злоупотребления ими. Кроме того, статья 55 устанавливает, что перечисленные в конституции права и свободы не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Тем самым утверждается открытость перечня прав и свобод человека и гражданина, возможность присоединения к этому перечню новых прав.

Статья 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В дополнение к этому статья 19 устанавливает равенство всех перед законом и судом и обязанность государства гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина 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. Эта статья также запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности.

Эти конституционные положения определяют механизм реализации принципа правозаконности, устанавливающего приоритет и главенство прав и свобод человека и гражданина в организации всех сфер жизнедеятельности общества и государства. Этот механизм включает: непосредственное, прямое действие таких прав и свобод; придание им статуса, определяющего смысл и содержание деятельности всех ветвей и органов государственной власти, а также местного самоуправления; определение правосудия как средства их обеспечения и защиты.

В дополнение к правовому характеру нового российского государства Конституция РФ (ст. 7) определяет его и как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако принцип социальной ответственности государственной власти, необходимый для практической реализации социального государства в ранее приведенной его интерпретации, в явной форме Конституцией РФ не устанавливается.

В качестве формы политико-территориального устройства государства Конституция РФ (ст. 5) определяет федерацию, построенную по смешанному принципу. Российская Федерация состоит из субъектов федерации трех видов: национально-государственные (республики), административно-территориальные (края, области, города федерального значения), национально-территориальные (автономная область, автономные округа). Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство.

Первоначально в состав Российской Федерации входили 89 субъектов. С 2004 г. начался процесс их укрупнения путем объединения краев и областей с автономными округами, расположенными на их территории или на смежной территории соответствующего края или области. С 1 марта 2008 г. в состав Российской Федерации входит 83 субъекта: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область и 4 автономных округа, которых первоначально было 10. При этом субъекты Российской Федерации заметно различаются по территориальным,

экономическим, социальным, демографическим, политическим, культурно-историческим и иным характеристикам.

В соответствии со статьей 5 федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

При этом под термином «полномочия» понимается право и (или) обязанность власти на определенные действия по рассмотрению и решению конкретных вопросов в рамках соответствующих сфер (предметов ведения). Предметы ведения определяются как сферы государственной и общественной жизни, находящиеся в распоряжении государства и государственных образований (субъектов), внутри которых органы власти и управления осуществляют те или иные полномочия. Компетенция Федерации, ее субъектов и их органов представляет собой обобщенное понятие, охватывающее предметы ведения и полномочия<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 380–381.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется Конституцией РФ и иными договорами о разделении предметов ведения и полномочий (ст. 11). Такие договоры имеют лишь некоторые субъекты Российской Федерации, и прежде всего республики, например, такие, как Татарстан и Башкортостан. При этом некоторые специалисты отмечают, что Россия является асимметричной федерацией: правовое положение и полномочия ее субъектов не унифицированы и во многом неравнозначны<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. М.: Спарк, 2001. С. 24.

Конституция РФ осуществляет разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по принципу трех сфер компетенции. Статья 71 определяет перечень предметов исключительного ведения Российской Федерации, статья 72 — перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Статья

73 устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации последние обладают всей полнотой государственной власти.

Конституция РФ в качестве формы правления в Российской Федерации устанавливает полупрезидентскую республику.

Во-первых, Конституция РФ определяет в качестве главы государства Президента Российской Федерации (ст. 80), который избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81).

Во-вторых, всенародно избранный Президент РФ и парламент Российской Федерации — Федеральное Собрание, которое является двухпалатным представительным органом (ст. 94, 95), совместно участвуют в назначении высших должностных лиц исполнительной и судебной власти. Президент РФ назначает Председателя Правительства Российской Федерации с согласия нижней палаты парламента — Государственной Думы (п. «а» ст. 83, п. «а» ч. 1 ст. 103, ст. 111) и всех остальных членов Правительства Российской Федерации по предложению его председателя (п. «д» ст. 83). Верхняя палата парламента — Совет Федерации — назначает судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по представлению Президента РФ (п. «е» ст. 83, п. «ж» ст. 102, ч. 1 ст. 128).

Указанные конституционные положения однозначно определяют Российскую Федерацию как республику, полупрезидентский вид которой характеризуется следующим.

Во-первых, Президент РФ не конституируется как глава правительства и исполнительной власти в целом, в чем и состоит ключевое отличие полупрезидентской республики от президентской.

Во-вторых, Конституция РФ определяет механизмы контроля деятельности правительства как Президентом РФ, так и в определенной мере Государственной Думой. Государственная Дума, кроме основного в этом аспекте права давать согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, наделена правом решать вопрос о доверии Правительству РФ (п. «б» ст. 103) и при этом может сама выразить недоверие правительству (ч. 2 ст. 117). Существенные возможности для контроля и оказания влияния на деятельность правительства предоставляет Государственной Думе ее право принимать федеральный бюджет и отчет Правительства РФ об его исполнении в форме федерального закона (ст. 105,

114), а также право совместно с Советом Федерации осуществлять контроль исполнения федерального бюджета посредством Счетной палаты (ст. 101).

Кроме того, Конституция РФ устанавливает определенную систему сдержек и противовесов во взаимоотношениях между высшими органами государственной власти, включая и главу государства. В рамках этой системы Президент РФ наделен правом принимать решение об отставке Правительства РФ (п. «в» ст. 83), правом роспуска Государственной Думы (п. «б» ст. 84), правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104) и правом отклонять федеральные законы, принятые парламентом, в форме отлагательного вето (ч. 3 ст. 107). Совет Федерации наделен правом отрешать Президента РФ от должности (п. «е» ст. 102) на основании обвинения, выдвинутого против него Государственной Думой (п. «ж» ст. 103), а Государственная Дума наделена уже указанным выше правом решать вопрос о доверии Правительству РФ. Правительство РФ наделено правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104) и правом давать обязательное заключение на законопроекты об изменениях налогообложения и финансовых обязательств государства, а также на все законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (ч. 2 ст. 104). Кроме того, Правительство РФ наделено правом ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии себе (ч. 4 ст. 117). Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ наделены ограниченным правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения (ч. 1 ст. 104).

Конституция устанавливает внешнее институциональное построение государственной власти, структуру и правовой статус реализующих ее государственных органов, юридические отношения и связи между ними, т.е. определяет юридико-правовую, конституционную модель системы органов государственной власти. Реальное же содержание деятельности органов государственной власти, реальный порядок их функционирования и взаимодействия, который может заметно отличаться от конституционной модели и даже выходить за рамки конституционного поля, определяется политической практикой, характером правящего в государстве политического режима. Такой реальный порядок функционирования и взаимодействия органов государственной власти называют *государственным режимом*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 342.

При этом следует отметить, что как государственная власть не тождественна политической, так и государственный режим не тождественен политическому режиму. Он

представляет собой одну из самых значимых и характерных составляющих политического режима как совокупности типичных методов функционирования и взаимодействия институтов политической, включая государственную, власти, используемых ими ресурсов и способов принуждения, которые определяют и структурируют реальные процессы политических взаимодействий в обществе и государстве.

Представляется, что для исследования закономерностей и определения специфических особенностей функционирования государственной власти, характера действующего государственного режима и в целом политических процессов и взаимосвязей в системе государственно-властных отношений в конкретном государстве может быть использован *метод политико-правового анализа*. Этот метод состоит в изучении и системном анализе совокупности нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти, и прежде всего законов, которые устанавливают компетенцию, полномочия, функции, порядок организации и деятельности государственных органов и организаций, их взаимодействия между собой, с гражданами и автономными объединениями граждан в соответствующей сфере жизнедеятельности общества и государства. Так как политические цели и интересы правящего политического режима в силу объективно существующей необходимости и логики государственного управления в значительной мере находят отражение в актах нормативной правовой регламентации, то, как представляется, метод политико-правового анализа позволяет получить достаточно достоверные и верифицируемые оценки исследуемых политических процессов и взаимосвязей.

### **Литература**

1. Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2007. С. 88–189.
2. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект Пресс, 2001. С. 190–208.
3. Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран. М.: Белые альвы, 2000. С. 76–114.
4. Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С. 24–41.

### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Глава 1. Основы конституционного строя; Глава 2. Права и свободы человека и гражданина.

### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт ООН [www.un.org](http://www.un.org).

## **ГЛАВА 1**

### **ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **1.1. Полномочия и обязанности Президента Российской Федерации**

Полномочия и обязанности Президента Российской Федерации устанавливает Конституция РФ (гл. 4 «Президент Российской Федерации»).

Государственный статус Президента РФ и вытекающие из этого статуса права и обязанности определяются тем, что Президент РФ является главой государства (ч. 1 ст. 80) и гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80).

Следует особо подчеркнуть, что Президент РФ является именно главой государства, а не высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, и в этом статусе не находится в прямых властно-подчиненных отношениях ни с какими ветвями государственной власти. Глава государства воплощает собой единство государства и государственной власти в условиях разделения властей. В этом статусе Президент РФ призван направлять деятельность и обеспечивать согласованное функционирование всей системы государственной власти, исполнять роль контролера и арбитра в управлении делами государства, оперативно выводить государственную систему из возможных кризисных ситуаций, которые не всегда имеют форму правового спора<sup>1</sup>. При этом российская конституционная модель государственной власти институционально ориентирована на воплощение такой формы правления, как смешанная (полупрезидентская) республика, в которой президент является не только представительствующим, но и реально властвующим субъектом государственной власти.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 406.

Ключевой обязанностью Президента РФ является гарантия соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, которые конституированы как высшая ценность и которые российское государство обязано признавать, соблюдать и защищать (ст. 2). Каждый из органов государственной власти (институтов государства) в рамках своей компетенции обязан выполнять функции, которые направлены на обеспечение действия Конституции РФ, на защиту прав и свобод личности. Однако каждый из институтов государства способен обеспечивать действие Конституции РФ лишь частично, в сфере своей компетенции и ответственности. Только Президенту РФ вменяется в обязанность обеспечение действия

Конституции РФ и защиты прав и свобод человека и гражданина в целом, во всех сферах деятельности государства.

Гарантии прав и свобод человека и гражданина Президент РФ должен реализовывать как непосредственно в деятельности самого института президентской власти, так и воздействуя на другие институты государства нормативно-правовыми методами путем инициирования законов и издания указов, направленных на защиту прав и свобод личности или отдельных социальных групп, а также в судебном порядке путем обращения в суд для пресечения любых нарушений таких прав и свобод.

Президент РФ главенствует в системе государственной власти в том смысле, что, не подменяя законодательную, исполнительную, судебную власть, должен обеспечить, а при необходимости — и создать условия, при которых все институты государства способны выполнять свое предназначение, а также должен выступать в роли верховного контролера, следящего, чтобы ни один институт власти не мог посягнуть на прерогативы другого, не мог узурпировать власть в стране или присвоить чьи-либо властные полномочия<sup>1</sup>. Президент РФ, реализуя свои полномочия, должен обеспечивать соблюдение конституционного принципа разделения властей, надлежащее исполнение конституционных обязанностей всеми институтами государства. При этом и сам Президент РФ в своих решениях и действиях не должен выходить за рамки Конституции РФ.

<sup>1</sup> Там же. С. 407–408.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 80) предоставляет Президенту РФ право принимать меры для охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в установленном Конституцией РФ порядке.

Это положение устанавливает важнейшую прерогативу Президента РФ, который как глава государства должен принимать действенные меры для защиты независимости, целостности и единства государства, обеспечивать согласованную и устойчивую работу его основного механизма — системы государственной власти. В этом положении однозначно не раскрывается понятие «в установленном Конституцией РФ порядке». Разъясняя это положение, Конституционный Суд РФ в постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П определил, что «в случаях, когда этот порядок не детализирован, ...общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции РФ) и требованием

статьи 90 (ч. 3) Конституции РФ, согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3424.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 80) предоставляет Президенту РФ право определять основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

В этом положении принципиально важно то, что предоставленное Президенту РФ право является ограниченным. Во-первых, Президент РФ определяет не всю внутреннюю и внешнюю политику, а только ее основные направления, во-вторых, в условиях правового ограничения — только в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Учитывая тот факт, что федеральные законы принимаются Федеральным Собранием — парламентом Российской Федерации (ст. 105–108), указанное правовое ограничение определяет необходимость для Президента РФ решать вопросы внутренней и внешней политики не только исключительно в конституционном поле, но и во взаимосвязи с законодательными решениями парламента. Таким образом, данное полномочие не носит директивного по отношению ко всем институтам государственной власти характера.

Важный смысл данного конституционного положения состоит и в том, что Президент РФ не только исполняет обязанности главы государства, но и является выразителем определенных политических интересов, обладателем политического мандата, который он получает на всеобщих прямых выборах. Для осуществления этого политического мандата Президент РФ наделяется правом самостоятельно определять приоритеты государственной политики. При определении таких приоритетов Президент РФ не может игнорировать положение дел в стране, экономическую и социальную ситуацию, расстановку политических сил, в первую очередь в парламенте, общественное мнение, доминирующие интересы и настроения в обществе. Учет этих факторов, образно говоря, является «метаконституционной» обязанностью Президента РФ, вытекающей из самой природы его статуса, из совокупности его основных функций<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 410.

Конституция не устанавливает конкретные формы, в которых Президент РФ определяет основные направления внешней и внутренней политики. Однако Конституция РФ

(п. «е» ст. 84) наделяет Президента РФ полномочием обращаться к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики. Как показывает российская политическая практика, такие послания не носят сугубо информационный характер, а выраженные в них позиции Президента РФ в том или ином виде учитываются в деятельности законодательной и особенно исполнительной ветви власти, находящейся в существенно большей императивной и политической зависимости от института президентской власти. Позиции Президента РФ по основным направлениям и ориентирам бюджетной политики отражаются в его ежегодном бюджетном послании Правительству РФ, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 170).

Необходимо также отметить, что по сложившейся практике свои позиции по конкретным вопросам внутренней и внешней политики Президент публично выражает и в процессе непосредственного общения с руководителями высших органов государственной власти и субъектов Российской Федерации. Такое общение происходит в форме регулярно проводимых персональных встреч Президента РФ с Председателем Правительства РФ и отдельными членами Правительства РФ, Председателями Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, руководителями субъектов Российской Федерации, а также встреч с группами членов Правительства РФ, состав которых определяет Президент РФ, и руководителями других органов государственной власти. Такие встречи происходят в резиденциях Президента РФ, и не только в Кремле, они носят характер официальной аудиенции, которая освещается в средствах массовой информации с целью публичного представления и популяризации позиции Президента РФ по тем или иным актуальным экономическим и социальным проблемам, его реакции на текущие события, происходящие в стране и за рубежом. На таких встречах Президент РФ выслушивает доклады, дает наставления, директивные указания и конкретные поручения.

Институт президентской власти всегда выполняет не только регулятивную, но и представительскую функцию. Для реализации этой функции Конституция РФ (ч. 4 ст. 80) устанавливает, что Президент РФ как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Внутри страны Президент РФ представляет государство — интегрирующий общество политический институт — во взаимоотношениях с гражданами и различными структурами

общества. Кроме того, в соответствии с тем, что Россия является федеративным государством (ст. 1), Президент РФ выступает от имени всей федеральной власти, всех ветвей и институтов государственной власти федерального уровня во взаимоотношениях с региональными и местными властями, всеми институтами и структурами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В международных отношениях Президент РФ представляет Россию как страну, суверенное государство и объект международных отношений, что дает ему право от имени Российской Федерации принимать участие в двусторонних и многосторонних межгосударственных переговорах, подписывать международные договоры и иные нормативные правовые акты либо поручать это другим государственным должностным лицам.

Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех институтов государственной власти на федеральном уровне, включая и институт президентской власти, Конституция РФ наделяет каждый из этих институтов специальными полномочиями в отношении других институтов власти, реализуя тем самым так называемую конституционную систему сдержек и противовесов.

В отношении исполнительной ветви власти Конституция РФ (ст. 83) наделяет Президента РФ следующими полномочиями: назначать с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации (п. «а»); председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации (п. «б»); принимать решение об отставке Правительства Российской Федерации (п. «в»); по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначать на должность и освобождать от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров (п. «г»).

Право президента страны назначать главу правительства с согласия парламента (или только его нижней палаты) является характерным признаком смешанной, полупрезидентской формы правления, сочетающей в себе признаки и президентской, и парламентской республики<sup>1</sup>. Такой принцип назначения главы правительства предполагает, что правительство, которое назначается или, как в некоторых странах, только утверждается президентом, но уже по представлению назначенного им главы правительства, должно пользоваться доверием и поддержкой парламента и опираться на парламентское большинство.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 350.

Право Президента РФ не только назначать Председателя Правительства РФ и всех его членов, но и председательствовать на заседаниях Правительства РФ, самостоятельно принимать решение об отставке Правительства РФ и отдельных его членов устанавливает императивную зависимость высшего органа исполнительной власти, а следовательно, и всей исполнительной ветви государственной власти от института президентской власти.

Следует отметить, что право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства РФ представляет собой скорее «спящее право», так как оно практически не используется и заменяется регулярно проводимыми встречами Президента РФ с Председателем и членами Правительства РФ.

Конституция РФ (п. «г» ст. 83) также наделяет Президента РФ правом представлять Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации и ставить перед Государственной Думой вопрос об освобождении его от должности. Центральный банк России является главным органом банковской, кредитной и денежно-финансовой системы страны.

В отношении судебной ветви власти и правоохранительной системы Конституция РФ (п. «е» ст. 83) наделяет Президента РФ полномочиями представлять Совету Федерации кандидатуры на должности судей Конституционного Суда, Верховного суда, Высшего Арбитражного суда Российской Федерации и назначать судей других федеральных судов, а также представлять Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора Российской Федерации и предложение об освобождении его от должности.

Следует отметить, что Президент РФ наделяется правом вносить в Совет Федерации предложение об освобождении от должности только Генерального прокурора РФ, но не судей высших судебных инстанций, которые назначаются на должность Советом Федерации и в соответствии с принципом несменяемости судей могут исполнять свои обязанности до достижения определенного возраста, установленного законодательством. Конституционный порядок назначения судей высших судебных инстанций призван обеспечить независимость судебной власти как от исполнительной и законодательной властей, так и от президентской власти.

В отношении законодательной ветви власти Конституция РФ (ст. 84) наделяет Президента РФ полномочиями: назначать выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом (п. «а»); распускать Государственную Думу в

случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ (п. «б»); вносить законопроекты в Государственную Думу (п. «г»); подписывать и обнародовать федеральные законы (п. «д»), а также в соответствии с рассмотренным выше правом обращаться к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями (п. «е»).

Назначение выборов Государственной Думы является не правом, а обязанностью Президента РФ. Эту обязанность Президент РФ должен исполнять в точном соответствии с условиями и сроками, установленными Конституцией РФ, т.е. либо по истечении установленного четырехлетнего срока полномочий Государственной Думы (ч. 1 ст. 96), либо в случае ее досрочного роспуска (ч. 2 ст. 109), и в порядке, установленном федеральным законом (ч. 2 ст. 96).

Принципиально важным является тот факт, что Конституция РФ (ч. 1 ст. 109) предоставляет Президенту РФ право роспуска Государственной Думы не по его усмотрению, как, например, подобное право в отношении Национального Собрания предоставлено Конституцией Французской Республики ее Президенту<sup>1</sup>, а только в определенных Конституцией случаях (ст. 111, 117). При этом обязательно должны соблюдаться ограничения, запрещающие роспуск Государственной Думы в определенные Конституцией РФ периоды (ч. 3–5 ст. 109).

<sup>1</sup> Конституции зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2001. С. 49–68.

Эффективный инструментарий для реального политического влияния представляют собой полномочия Президента РФ в сфере законодательной деятельности, осуществления законодательного процесса.

Прежде всего, исходя из того, что в демократическом правовом государстве, которым Конституция РФ (ст. 1) провозглашает Россию, закон является главным инструментом реализации властно-принудительных полномочий государства, регулирования политических, экономических и социальных порядков и отношений, это относится к праву Президента РФ вносить законопроекты в Государственную Думу. При этом, обладая конституционным правом законодательной инициативы (ст. 104), Президент РФ в соответствии с Регламентом Государственной Думы (ст. 104) может в инициативном порядке вносить в эту палату российского парламента не только проекты федеральных конституционных и федеральных законов, но и законопроекты о внесении изменений в действующие законы, поправки к законопроектам, находящимся на рассмотрении в Государственной Думе и внесенным

другими субъектами права законодательной инициативы. Кроме того, Конституция РФ (ст. 134) наделяет Президента РФ правом законодательной инициативы в отношении поправок и пересмотра положений Конституции РФ.

Следует особо отметить, что Регламент Государственной Думы предоставляет Президенту РФ право вносить его законопроекты в качестве срочных и подлежащих внеочередному рассмотрению на ее заседаниях.

Обладание правом и обязанностью подписывать и обнародовать федеральные законы предоставляет Президенту РФ возможность не только контролировать законодательный процесс, но и влиять на содержание законов. Конституция РФ (ст. 108) устанавливает, что в обязательном и безусловном порядке Президент РФ подписывает и обнародует только федеральные конституционные законы, принятые Государственной Думой и Советом Федерации конституционным большинством, установленным для каждой палаты. В отношении федеральных законов Конституция РФ (ст. 107) наделяет Президента РФ правом отлагательного вето, т.е. правом отклонить закон и вернуть его на повторное рассмотрение в парламент. При этом если при повторном рассмотрении и Государственная Дума и Совет Федерации одобряют закон в прежней редакции установленным для каждой из палат конституционным большинством, то Президент РФ в безусловном порядке обязан подписать и обнародовать такой закон. Российская парламентская практика показывает, что в подавляющем большинстве случаев российский парламент отказывается от преодоления президентского вето и вносит в закон изменения, которые предлагает Президент РФ.

Кроме того, Конституция РФ (п. «в» ст. 84) наделяет Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина полномочием назначать референдум, являющийся, так же как и свободные выборы, высшим выражением власти народа (ч. 3 ст. 3). Порядок назначения и проведения референдума в настоящее время устанавливается Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации (федеральных органов государственной власти) и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (региональных органов государственной власти), а также последних между собой Конституция РФ наделяет Президента РФ следующими полномочиями.

Президент РФ (ч. 1 ст. 85) 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.

В отношении данного полномочия, которое носит квазисудебный характер, следует обратить внимание на следующие обстоятельства. Во-первых, данное полномочие устанавливает только те меры, которые Президент РФ может принять по собственной инициативе или по обращению заинтересованных сторон, других органов государственной власти и их должностных лиц для преодоления разногласий и споров, возникших между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между региональными органами государственной власти. Во-вторых, рассматриваемое конституционное положение устанавливает не обязанность, а право Президента РФ использовать согласительные процедуры. Президент РФ самостоятельно определяет с учетом характера и значимости разногласий целесообразность, срочность, порядок и условия использования согласительных процедур. В-третьих, Конституция РФ не определяет содержание и порядок проведения согласительных процедур, оставляя эти вопросы на усмотрение Президента РФ. В самом общем виде согласительные процедуры должны обеспечивать разрешение разногласий и споров самими спорящими сторонами путем соглашения между ними на основе взаимных компромиссов, признания или отказа от выдвинутых претензий. Для этого, например, может быть создана согласительная комиссия, действующая под эгидой Президента РФ, который при этом может участвовать в ее работе как одна из сторон переговоров и предлагать свои способы разрешения разногласий. В-четвертых, Конституция РФ, по существу, не проводит различия между спором и разногласием. Разногласие между федеральными и региональными органами государственной власти и последних между собой, связанное с неадекватным истолкованием своих полномочий, или присвоением полномочий друг друга, или конфликтом интересов, приобретает характер конституционного спора при условии, что его участники не способны самостоятельно, без участия суда разрешить разногласия. В-пятых, в случае, если в процессе согласительных процедур согласованное решение не было достигнуто, Президент РФ может, но не обязан передать спор на рассмотрение Конституционного, Верховного или Высшего

Арбитражного Суда РФ по принадлежности. Достижение согласованного решения при условии его соответствия Конституции РФ и федеральным законам должно исключать право сторон обращаться за разрешением этого же спора в суд, а суд не должен принимать этот спор к рассмотрению, если Президент РФ воспользовался своим правом на использование согласительных процедур. Только в том случае, если согласительные процедуры не дали результата, суд может по инициативе Президента РФ или участников спора обратиться к его разрешению<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 437.

Президент РФ (ч. 2 ст. 85) вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения данными актами прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В отношении этого полномочия следует обратить внимание на следующие его правовые особенности. Во-первых, данное конституционное положение также устанавливает не обязанность, а право Президента РФ самостоятельно принимать решение о целесообразности применения такой меры, как досудебное приостановление действия акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Во-вторых, это право Президента РФ распространяется только на акты органов исполнительной, но не законодательной власти субъектов Российской Федерации. В-третьих, Президент РФ имеет право приостанавливать действие таких актов только при условии, что, по его мнению, они противоречат Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушают права и свободы человека и гражданина, гарантом которых он является. И, в-четвертых, что самое главное, Президенту РФ предоставляется право лишь приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации до решения вопроса соответствующим судом. По мнению специалистов, в этом случае глава государства не только вправе, но и обязан обратиться в соответствующий суд одновременно с приостановлением действия акта<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 438.

Президент РФ неоднократно использовал свое право приостанавливать действие актов региональных органов исполнительной власти. При этом в рамках сложившейся практики, приостанавливая действие таких актов, Президент РФ одновременно предлагал издавшим их органам привести эти акты в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. До настоящего времени примеров судебной проверки приостановленных Президентом РФ актов региональных органов исполнительной власти не было, так как такие акты или отменялись, или приводились в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами до рассмотрения их в соответствующем суде.

Конституция РФ особо конкретизирует права и обязанности Президента РФ в сферах внешней политики, национальной безопасности и обороны и наделяет его специальными полномочиями в этих сферах.

В сфере внешней политики Конституция РФ (ст. 86) предоставляет Президенту РФ право: осуществлять руководство внешней политикой Российской Федерации (п. «а»); вести переговоры и подписывать международные договоры Российской Федерации (п. «б»); подписывать ратификационные грамоты (п. «в»); принимать верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (п. «г»). Кроме того, Президент РФ наделяется правом назначать и отзывать после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст. 83).

Таким образом, Президент РФ не только определяет основные направления внешней политики, но и обладает директивными полномочиями в этой сфере: осуществляет руководство внешней политикой — разрабатывает внешнеполитический курс страны и непосредственно руководит его реализацией; самостоятельно осуществляет дипломатическую деятельность — проводит переговоры на высшем уровне, официальные и неофициальные визиты в зарубежные страны, участвует в совещаниях и встречах глав государств, заседаниях международных форумов и организаций.

Во исполнение внешнеполитических полномочий Президенту РФ непосредственно подведомственно Министерство иностранных дел Российской Федерации. В соответствии с Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865, Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной

власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации. Руководство деятельностью МИД России осуществляет Президент РФ.

Конституция РФ уполномочивает Президента РФ вести переговоры и подписывать международные договоры как главу государства, представляющего Российскую Федерацию в международных отношениях, без предъявления специальных полномочий.

Президент РФ принимает решения о проведении переговоров и о подписании договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

В соответствии с этим законом международный договор означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от его конкретного наименования (договор, конвенция, пакт и т.д.). Такое соглашение может содержаться в одном документе или в нескольких связанных между собой документах. Подписание означает либо стадию заключения договора, либо форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора.

Ратификация означает согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Законом установлен перечень международных договоров, подлежащих обязательной ратификации. В соответствии с Конституцией РФ (п. «г» ст. 106) и указанным законом ратификация международного договора Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона, который подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Ратификация международного договора правомочным органом государства подтверждается ратификационной грамотой<sup>1</sup>. Подписание ратификационной грамоты представляет собой один из этапов ратификации. На основании федерального закона о ратификации международного договора Российской Федерации Президент РФ подписывает ратификационную грамоту, которая скрепляется его печатью и подписью министра иностранных дел Российской Федерации. При двустороннем договоре его участники обмениваются ратификационными грамотами. При многосторонних договорах ратификационная грамота сдается на хранение депозитарию — государству или международной организации — хранителю аутентичного текста международного договора.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994. С. 273.

Как глава государства Президент РФ принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей. Верительная грамота — это документ, удостоверяющий назначение данного лица дипломатическим представителем, его официальный статус главы дипломатического представительства. Этот документ выдается главам представительств в ранге чрезвычайных и полномочных послов или посланников, подписывается главой аккредитующего государства и адресуется главе государства, принимающего дипломатического представителя. Прием Президентом РФ верительной грамоты означает, что назначенный и прибывший в страну представитель иностранного государства считается аккредитованным, т.е. официально вступившим в исполнение своих обязанностей в России. Прекращение выполнения функций дипломатического представителя иностранного государства оформляется вручением Президенту РФ отзывной грамоты. Отзывная грамота вручается вновь назначенным дипломатическим представителем одновременно с его верительной грамотой<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 442.

При назначении и отзыве Президентом РФ дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях согласия соответствующих комитетов и комиссий Федерального Собрания не требуется. С ними проводятся только консультации, результаты которых носят рекомендательный характер.

В сфере национальной безопасности Конституция РФ наделяет Президента РФ правом формировать и возглавлять Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом (п. «ж» ст. 83), и вводить чрезвычайное положение (ст. 88).

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом государственной власти, который осуществляет подготовку решений Президента РФ в области обеспечения национальной безопасности. В настоящее время статус и полномочия Совета Безопасности определяются Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», который конкретизирует и другие полномочия Президента РФ в сфере национальной безопасности.

Конституция РФ (ст. 88) устанавливает, что Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения определяются Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Введение чрезвычайного положения означает, что на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. При введении чрезвычайного положения в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 56) устанавливаются только отдельные ограничения прав и свобод с обязательным указанием пределов и сроков их действия. Ряд прав и свобод, таких как право на жизнь, запрет пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайны, свобода совести, право на жилище, презумпция невиновности и другие, перечень которых определен Конституцией РФ (ч. 3 ст. 56), при введении чрезвычайного положения не подлежит ограничению.

Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся: попытки насильственного изменения конституционного строя, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насилием; чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные

экологические ситуации, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, требующие аварийно-спасательных и иных неотложных работ.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно обнародуется и передается в Совет Федерации. Этот указ в соответствии с Конституцией РФ (п. «в» ст. 102) подлежит утверждению Советом Федерации. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования.

В сфере обороны полномочия Президента РФ определяются его статусом Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, установленным Конституцией РФ (ч. 1 ст. 87), и закрепляются как в самой Конституции РФ, так и в ряде федеральных конституционных и федеральных законов.

Конституция РФ наделяет Президента РФ как Верховного Главнокомандующего полномочиями: утверждать военную доктрину Российской Федерации (п. «з» ст. 83); назначать и освобождать высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации (п. «л» ст. 83); вводить военное положение (ч. 2, 3 ст. 87); присваивать высшие воинские звания (п. «б» ст. 89).

Действующая Военная доктрина Российской Федерации утверждена Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 и представляет собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Реализация военной доктрины достигается за счет централизации государственного и военного управления, осуществления комплекса политических, дипломатических, экономических, социальных, информационных, правовых, военных и других мер, направленных на обеспечение военной безопасности Российской Федерации и ее союзников.

В соответствии с принципом единоначалия, принятым во всех армиях мира, Президент РФ как Верховный Главнокомандующий самостоятельно назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации, присваивает высшие воинские звания.

Полномочия Президента РФ в сфере обороны конкретизируются в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». Непосредственно из конституционных норм вытекают полномочия Президента РФ определять основные направления военной политики, вести переговоры и подписывать международные договоры о совместной обороне,

коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира и международной безопасности.

В соответствии с законом Президент РФ осуществляет: руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и организациями; в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов объявляет общую и частичную мобилизацию; принимает в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач не по их прямому назначению с использованием вооружения.

Президент РФ утверждает структуру, состав Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований, до объединения включительно, и органов, штатную численность военнослужащих, а также предельное количество военнослужащих на прикомандирование к федеральным органам власти. Президент принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований от соединения и выше.

Закон относит к компетенции Президента РФ утверждение: концепции и планов строительства и развития Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов; Плана применения Вооруженных Сил; Мобилизационного плана; федеральных государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; программ ядерных и других специальных испытаний; планов размещения на территории России объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов.

Президент РФ утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга), назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с воинской службы. Президент РФ утверждает положение о Министерстве обороны Российской Федерации и Генеральном штабе Вооруженных Сил, а также положения об органах управления других войск, воинских формирований и органов и другое.

В соответствии с утвержденным Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 Положением о Министерстве обороны Российской Федерации (Минобороны России) это министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, и руководство его деятельностью осуществляет Президент РФ. Генеральный штаб является центральным органом военного управления и основным органом оперативного управления Вооруженными Силами, осуществляющим координацию, планирование и применение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в области обороны.

Кроме того, Президент РФ издает указы о призыве граждан на военную службу, военные сборы, а также об увольнении с военной службы граждан, проходящих военную службу по призыву в порядке, определенном Законом Российской Федерации от 11 февраля 1993 г. № 4455-1 «О воинской обязанности и военной службе».

Конституция РФ (ч. 2 ст. 87) устанавливает, что Президент РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

Под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. 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. Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии, включая объявление войны. Целью введения военного положения является

создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента РФ о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения. В период действия военного положения могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан, деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Здесь следует отметить, что в отличие от режима чрезвычайного положения при введении режима военного положения Конституция РФ не устанавливает никаких запретов и условий на ограничение прав и свобод граждан, и они могут быть ограничены в той мере, которая необходима для обеспечения обороны и безопасности страны. Меры, в том числе и ограничивающие права и свободы личности, которые применяются при введении режима военного положения, устанавливаются непосредственно указанным федеральным конституционным законом (ст. 7 и 8).

Указ Президента РФ о введении военного положения незамедлительно обнародуется и передается в Совет Федерации. Этот указ в соответствии с Конституцией (п. «б» ст. 102) подлежит утверждению Советом Федерации. Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения этого указа. В случае чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств этот вопрос может быть рассмотрен Советом Федерации позднее указанного срока. Указ Президента РФ о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения.

В смысле организации системы государственной власти в России принципиально важно, что Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 32 в редакции Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 г. № 4-ФКЗ) устанавливает особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти. В соответствии с этим законом Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел,

предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Президент РФ утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов. Президент РФ руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью указанных органов и распределяет функции между ними, а Правительство РФ только координирует их деятельность.

Министерства и федеральные службы, которые подведомственны непосредственно Президенту РФ и деятельностью которых Президент РФ руководит самостоятельно, входят в так называемый «силовой блок правительства».

Конституция РФ (ст. 89) наделяет Президента РФ как главу государства полномочиями решать вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища (п. «а»), награждать государственными наградами Российской Федерации, присваивать почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания (п. «б»), осуществлять помилование (п. «в»).

Гражданство является основой правового статуса человека. Конституция (ст. 6) устанавливает, что гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его. Вопросы гражданства регулируются Федеральным законом от 19 апреля 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

В соответствии с этим законом гражданство Российской Федерации приобретается по рождению либо в результате приема или восстановления в гражданстве. Полномочия Президента РФ состоят в решении конкретных вопросов гражданства и регулировании общего порядка рассмотрения вопросов гражданства. Президент РФ уполномочен решать вопросы приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, восстановления гражданства, выхода из гражданства, отмены решений по вопросам гражданства. В осуществление полномочий по вопросам гражданства Президент РФ издает указы. Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Прерогативой Президента РФ является решение вопросов предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства. Предоставление политического убежища является суверенным правом государства — субъекта

международного права<sup>1</sup>. Конституция РФ (ч. 1 ст. 63) устанавливает, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 утверждено Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 279.

Награждение государственными наградами Российской Федерации представляет собой высшую форму государственного поощрения, которую уполномочен осуществлять Президент РФ. В качестве государственных наград установлены звание Героя Российской Федерации со знаком отличия — медаль «Золотая Звезда», 14 орденов, 21 медаль и 2 знака отличия (Георгиевский Крест и «За безупречную службу»). Почетные звания являются разновидностью государственных наград, и сегодня в России установлено 68 таких званий, в основном заимствованных из законодательства СССР. Государственных наград, в том числе и почетных званий, могут удостоиваться граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства. Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации.

Указами Президента РФ присваиваются также высшие воинские и высшие специальные звания, к которым относятся и классные чины государственной гражданской службы.

Прерогативой Президента РФ также является помилование. Помилование — это акт верховной власти, полностью или частично освобождающий осужденного от наказания либо заменяющий назначенное ему судом наказание более мягким. Актом помилования может также сниматься судимость с лиц, ранее отбывших наказание. Акты помилования носят всегда индивидуальный характер, т.е. они принимаются в отношении конкретного лица или нескольких определенных лиц. Полномочие Президента РФ по осуществлению помилования распространяется на лиц, осужденных судами Российской Федерации. Нормативная база помилования конкретизируется Уголовным Кодексом Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ст. 85).

Для организационного обеспечения деятельности института президентской власти Конституция РФ (ст. 83) наделяет Президента правом формировать Администрацию

Президента РФ (п. «и»)), назначать и освобождать своих полномочных представителей (п. «к»).

Конституция РФ не устанавливает характер Администрации Президента РФ и предоставляет Президенту РФ право определять статус и функции этого органа по его усмотрению. Полномочия и порядок деятельности представителей Президента РФ, которые должны представлять его интересы в институтах государственной власти федерального и регионального уровней, в российских, иностранных и международных организациях и иных структурах, также определяются Президентом РФ самостоятельно.

Для нормативного оформления властно-принудительных решений Президента РФ Конституция РФ (ст. 90) предоставляет Президенту РФ право издавать указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

По юридическим свойствам указы и распоряжения Президента РФ делятся на нормативные и индивидуальные. К нормативным относятся указы и распоряжения, содержащие правовые нормы — общие правила поведения, рассчитанные на многократное применение. К индивидуальным относятся указы и распоряжения Президента РФ, которые касаются конкретных отношений либо определенных лиц, акты Президента РФ о назначении на должность или об освобождении от занимаемой должности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 281.

Разграничение между указами и распоряжениями установлено распоряжением Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп. В соответствии с этим распоряжением указами оформляются решения Президента РФ нормативного характера, т.е. предписания, рассчитанные на постоянное и многократное действие, а также решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении специальных званий, классных чинов, почетных званий Российской Федерации, помиловании. Решения Президента РФ по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ принимаются в форме распоряжений.

Обязательность исполнения актов Президента РФ на всей территории страны распространяется не только на все институты государства, включая органы государственной

власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и их служащих, но и на всех граждан.

Конституционное положение о том, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, определяет подзаконный характер нормативных актов Президента РФ. При этом Конституция РФ не лишает Президента РФ права в опережающем порядке издавать нормативные указы по тем вопросам, по которым отсутствует регулирование федеральными законами. Издание такого указа не является препятствием для последующего принятия парламентом федерального закона, регулирующего тот же вопрос, и не ограничивает содержание этого закона содержанием соответствующего указа Президента РФ.

Указы и распоряжения Президента РФ, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат обязательному официальному опубликованию в течение десяти дней после дня их подписания. Официальным опубликованием актов Президента РФ считается публикация их текстов в «Российской газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации». Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Гарантией обеспечения конституционности нормативных актов Президента РФ является установленное Конституцией РФ (ст. 125) право Конституционного Суда РФ рассматривать дела о конституционности этих актов. В результате такого рассмотрения может быть принято решение о неконституционности акта в целом или его отдельных положений. При этом акты Президента РФ в целом или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу и не подлежат исполнению.

## **1.2. Порядок избрания и исполнения полномочий Президента Российской Федерации**

Конституция РФ (ст. 81) устанавливает, что Президент РФ избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом РФ 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 РФ более двух сроков подряд. Порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом.

Институт президентской власти представляет собой один из двух, наряду с Государственной Думой, государственных институтов России, которые получают свой политический мандат непосредственно от граждан по результатам всеобщих и прямых выборов. Эти два института должны обеспечивать рациональную демократическую легитимность всей системы государственной власти, возникающую как результат признания гражданами рациональности и справедливости процедур формирования власти<sup>1</sup>, и ее политическую подотчетность и зависимость от общества, корневую основу которой составляет система политических партий. Взаимоотношения и взаимодействия между всенародно избираемым Президентом РФ и аналогичным образом избираемой Государственной Думой определяют реальный характер и эффективность работы конституционной системы сдержек и противовесов, предназначенной для политико-правовой балансировки государственной власти, обеспечения стабильности и устойчивости ее функционирования.

<sup>1</sup> *Соловьев А. И.* Политология: Политическая теория, политические технологии. С. 99.

В качестве необходимых условий для занятия поста Президента России Конституция РФ устанавливает только два условия. Возрастной ценз — не моложе 35 лет, обусловленный необходимостью того, чтобы кандидат в Президенты РФ имел достаточный жизненный опыт, и ценз постоянного проживания — не менее 10 лет, обусловленный необходимостью того, чтобы кандидат в Президенты РФ знал и понимал специфику условий жизни в стране.

Конституционное ограничение максимального срока пребывания одного лица на должности Президента РФ — не более двух сроков подряд, т.е. 8 лет, представляет собой определенную гарантию против злоупотребления властью, установления режима личной власти. Однако в отличие от США в России установлена возможность даже после двух

сроков пребывания в должности Президента РФ вновь через какое-то время занять этот пост, поскольку Конституция РФ ограничивает занятие президентской должности двумя сроками, только если они следуют подряд<sup>1</sup>. В преддверии президентских выборов 2008 года это положение подвергается наиболее серьезному с момента принятия конституции испытанию на незыблемость.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 414.

После принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации выборы Президента проводились три раза: в 1996-м, 2000-м и 2004 гг. в порядке, устанавливаемом Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации». При этом перед каждым президентским избирательным циклом принималась новая редакция этого закона (Федеральный закон от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ, от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ, от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ). В 2005–2006 гг. в действующую редакцию закона также были внесены существенные изменения. В каждой новой редакции закона проводятся изменения таких структурных параметров избирательной системы, как субъектность и порядок выдвижения кандидатов, требования к кандидатам и их регистрации, полномочия органов власти, осуществляющих проведение выборов, порядок определения результатов выборов и других, но тип избирательной системы, используемой для выборов Президента РФ, при этом остается неизменным<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 122–123.

При выборах Президента РФ используется двухтуровая мажоритарная избирательная система. В такой системе избранным в первом туре считается кандидат, набравший более половины (абсолютное большинство) голосов избирателей, принявших участие в голосовании по общефедеральному избирательному округу. Если ни один из кандидатов не набрал в первом туре необходимого числа голосов, то проводится повторное голосование (второй тур) по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Избранным во втором туре считается кандидат, набравший большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата (относительное большинство).

Действующая редакция закона устанавливает два варианта выдвижения кандидата на должность Президента РФ. Во-первых, каждый гражданин России имеет право на самовыдвижение при условии, что его поддерживает зарегистрированная инициативная группа в количестве не менее 500 человек. Во-вторых, право выдвижения кандидата предоставляется официально зарегистрированным политическим партиям, но создание партийных блоков для выдвижения и поддержки кандидата не допускается.

Для регистрации кандидата необходимо собрать в его поддержку не менее 2 млн подписей избирателей, причем на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей. Процедура сбора и представления подписей избирателей для регистрации кандидата является неоправданно сложной, для ее реализации необходимо выполнение чрезмерно жестких бюрократических требований. Политические партии, представленные в Государственной Думе, освобождаются от сбора подписей в поддержку своих кандидатов. Регистрация по внесению избирательного залога не предусматривается.

В соответствии с действующей в настоящее время редакцией закона как первый, так и второй тур выборов Президента РФ считаются состоявшимися при любом числе избирателей, принявших участие в голосовании (минимальный порог явки избирателей в первом туре отменен). Голосование против всех кандидатов также отменено. Предусматривается возможность голосования во втором туре и по одной кандидатуре, если все остальные кандидаты, участвовавшие в первом туре, снимут свои кандидатуры с повторного голосования. При этом единственный кандидат может быть избран на должность Президента РФ, если он получит не менее 50% голосов избирателей, принявших участие во втором туре голосования.

Из российской политической практики следует, что на процесс и результаты выборов Президента РФ влияет не столько сама избирательная система, сколько проблемы исполнения избирательного законодательства и существующие реалии политической конкуренции<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Сатаров Г. А.* Какая избирательная система нужна России? / Интернет-мониторинг выборов 2003–2004 годов в России. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. С. 658.

Анализ прошедших президентских выборов показывает, что политическая конкуренция на этих выборах еще до их официального объявления целенаправленно подавлялась, начиная с президентских выборов 2000 г. Кандидат, побеждавший на всех

прошедших выборах, выдвигался якобы самостоятельно сформировавшейся инициативной группой, позиционируясь как «всемирный президент». Такой кандидат не являлся членом и не представлял программу и интересы какого-либо общественного объединения, политической партии или публичной политической коалиции, позиционируясь «над политической схваткой», и в качестве его основного избирательного ресурса использовался административный ресурс государственной власти, включая и должностное положение кандидата, а также современные избирательные технологии манипулятивного типа<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 126.

Такая стратегия избрания Президента РФ определяющим образом влияет на политический характер института президентской власти в России и обуславливает негативные тенденции в изменении его конституционного предназначения, роли и места в системе государственной власти. Этот институт государственной власти не опирается на политико-идеологические, организационные и людские ресурсы какой-либо влиятельной в обществе политической партии или достаточно устойчивой коалиции политических и общественных объединений и поэтому является системно неустойчивым.

Конституция РФ (ст. 82) устанавливает, что при вступлении в должность Президент РФ приносит народу следующую клятву: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 92) определяет, что Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ.

Конституция определяет нормы инаугурации<sup>1</sup> Президента РФ, которая имеет как символическое, так и важное юридическое значение. Основным актом инаугурации является принесение присяги<sup>2</sup> народу России. Установленный Конституцией РФ текст присяги указывает на то, какие ценности и задачи являются главными для должности Президента РФ и что ответственность за осуществление своих полномочий Президент РФ несет, прежде

всего, перед российским народом, которому клянется верно служить. Следует отметить, что в перечне главных ценностей уважение и охрана прав и свобод человека и гражданина стоят на первом месте.

<sup>1</sup> «Инаугурация — торжественная процедура вступления в должность главы государства» (Большой энциклопедический словарь. С. 415).

<sup>2</sup> «Присяга — официальное и торжественное обещание (клятва) в верности» (Там же. С. 859).

Процессуально вступление в должность Президента РФ невозможно без принесения присяги как официального и торжественного обещания исполнять президентские обязанности, связанные с осуществлением конституционных полномочий. Именно с момента принесения присяги вновь избранный Президент РФ приступает к исполнению президентских полномочий, а действовавший до этого момента Президент РФ прекращает их исполнение. Таким образом, с точностью до дня и часа определяется четырехлетний срок полномочий Президента РФ (начало — принесение присяги, окончание — принесение присяги вновь избранным Президентом РФ)<sup>1</sup>. Это общее правило не действует в случаях наступления условий досрочного прекращения полномочий и назначения повторных выборов (второго тура). В этих случаях Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливает, что вступление в должность Президента РФ должно осуществляться на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией общих результатов выборов.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 459.

Конституция РФ предусматривает два основных условия принесения присяги вновь избранным Президентом РФ — торжественная обстановка и присутствие членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. Это обуславливает предельную открытость и публичность церемонии принесения присяги как важного государственного акта и ее обязательную легитимацию присутствием представителей обеих палат российского парламента — членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы и представителей высшей судебной инстанции — членов Конституционного Суда РФ. Конституция РФ не устанавливает места проведения церемонии принесения присяги. Церемония вступления в должность Президента РФ начиная с 2000 г.

проводится в Большом Кремлевском дворце, ей стремятся придать торжественно-ритуальный характер, и на нее приглашается существенно более широкий, чем необходимо по Конституции РФ, круг лиц (члены Правительства РФ, руководители федеральных и региональных органов государственной власти, политические и общественные деятели и другие).

Конституция РФ (ч. 2 ст. 92) устанавливает, что Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 92) устанавливает также, что во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Конституция РФ определяет исчерпывающий перечень обстоятельств, являющихся основанием для досрочного прекращения полномочий Президента РФ, — отставка по инициативе Президента РФ, его стойкая неспособность осуществлять полномочия по состоянию здоровья, отрешение от должности. Если одно из указанных обстоятельств наступает, это означает, что Президент РФ уже не может вернуться к исполнению полномочий в период текущей легислатуры, т.е. до выборов нового Президента РФ<sup>1</sup>. При этом Конституция РФ для обеспечения непрерывности президентской власти устанавливает трехмесячный с момента досрочного прекращения полномочий Президента РФ срок для проведения выборов нового Президента РФ и тем самым сокращает срок проведения президентской избирательной кампании по сравнению с ее обычным сроком. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливает, что Совет Федерации не позднее чем через 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий Президента РФ назначает досрочные президентские выборы и что в этом случае сроки осуществления избирательных действий сокращаются на четверть.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 460.

Конституция РФ не определяет юридическую процедуру досрочного прекращения полномочий Президента РФ, за исключением одного случая — отрешения Президента РФ от должности (п. «е» ст. 93, ч. 1 ст. 102, п. «ж» ч. 1 ст. 103).

В российской политической практике уже имел место случай добровольной отставки Президента РФ — отставка Президента Б. Ельцина 31 декабря 1999 г. Основанием для своей отставки Президент Б. Ельцин назвал необходимость «освободить дорогу новому поколению политиков», что формально не противоречит Конституции РФ. Однако, по сути, отставка Президента Б. Ельцина использовалась как не вполне корректный прием политической конкуренции, для того чтобы обеспечить успешную реализацию операции «преемник». Эта отставка создала существенные конкурентные преимущества в президентской избирательной кампании определенному претенденту на пост Президента Российской Федерации — «преемнику» В. Путину, заранее назначенному на должность Председателя Правительства РФ в августе 1999 г. и ставшему в результате досрочной отставки Президента Б. Ельцина исполняющим обязанности Президента Российской Федерации. Отставка Президента Б. Ельцина, хотя она и была добровольной, не может рассматриваться как положительное явление в аспекте утверждения в России демократических порядков формирования и осуществления государственной власти. В целом операция «преемник» является негативным, далеким от демократических принципов прецедентом, который в том или ином виде имеет сегодня реальные шансы быть использованным Президентом В. Путиным на президентских выборах 2008 г.

То, что Конституция РФ не установила юридическую процедуру отставки Президента РФ в случае признания его стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, включая признание самого факта такой неспособности, может создавать политические проблемы. Так, например, осенью 1996 г. имела место попытка использовать в политических целях ситуацию, связанную с болезнью Президента Б. Ельцина. Этот пробел конституционного регулирования можно заполнить путем принятия специального федерального закона<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 284.

Положение Конституции РФ о том, что «во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности и их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации», однозначно относится к случаю

досрочного прекращения полномочий Президента РФ. В этом случае Председатель Правительства РФ временно исполняет президентские обязанности с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ и до вступления в должность вновь избранного Президента РФ. Однако это положение в принципе не исключает и иные случаи, в которых может иметь место временная передача президентских обязанностей Председателю Правительства РФ при других условиях и на другие сроки. Окончательное официальное и общеобязательное толкование данного конституционного положения дал Конституционный Суд РФ. В своем постановлении от 6 июля 1999 г. № 10-П Конституционный Суд РФ установил следующее: «Предусмотренное частью 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации положение о временном исполнении Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации распространяется на случаи досрочного прекращения исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий, перечисленных в части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации, а также на иные исключительные случаи, когда Президент Российской Федерации своим решением возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации выполнение своих обязанностей или когда объективно исключено принятие Президентом Российской Федерации решения о временном возложении исполнения обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства Российской Федерации. ...Председатель Правительства Российской Федерации исполняет обязанности Президента Российской Федерации соответственно до момента возвращения действующего Президента Российской Федерации к исполнению своих обязанностей либо до вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 29, ст. 3773.

В российской политической практике еще до принятия Конституционным Судом РФ указанного постановления имел место прецедент временного исполнения Председателем Правительства РФ обязанностей Президента РФ. В 1996 г. Президент Б. Ельцин на время хирургической операции, которую ему проводили, временно передал президентские полномочия Председателю Правительства В. Черномырдину с 7 часов 00 минут 5 ноября до 6 часов 00 минут 6 ноября 1996 г.

Конституция РФ устанавливает определенные ограничения деятельности исполняющего обязанности Президента Российской Федерации, которые имеют явно

выраженный политический характер. Эти ограничения направлены на то, чтобы исключить действия, способные изменить политико-правовую ситуацию в стране, и поэтому включают запрет на роспуск Государственной Думы, назначение референдума и внесение предложений о поправках и пересмотре положений действующей Конституции РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ призван обеспечить непрерывность власти до вступления в должность вновь избранного Президента РФ либо до возвращения к своим обязанностям действующего Президента РФ и решать только текущие вопросы управления страной и поддержания согласованной деятельности системы государственной власти.

Конституция РФ (ст. 93) устанавливает, что Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

Отрешение Президента РФ от должности — это самый мощный инструмент воздействия на президентскую власть в конституционной системе сдержек и противовесов, который при этом не должен использоваться в целях политического преследования. Согласно Конституции РФ основанием для отрешения Президента РФ от должности является исключительно совершение им государственной измены или иного тяжкого преступления<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Здесь следует обратить внимание на следующее важное обстоятельство. В соответствии с действующим Уголовным кодексом Российской Федерации (ст. 15) тяжкими преступлениями признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает десяти лет лишения свободы, а особо тяжкими —

умышленные деяния, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание. Поэтому если подходить к ст. 93 Конституции буквально, ее содержание войдет в противоречие как с Уголовным кодексом, так и с самим смыслом данной конституционной статьи. Кроме того, конституционная норма прямо называет одно конкретное преступление – государственную измену, и при этом говорит о совершении иных тяжких преступлений. Это значит, что Конституция имеет в виду преступления, относящиеся к той же категории, что и государственная измена, которая по Уголовному кодексу – особо тяжкое преступление. Исходя из сказанного, трактовать ч. 1 ст. 93 Конституции нужно следующим образом: Президенту Российской Федерации могут быть предъявлены обвинения в целях отрешения от должности за совершение только особо тяжкого преступления (Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 466).

По своим основаниям процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности аналогична принятой в мировой практике процедуре импичмента, но имеет существенные отличия — процедура импичмента является исключительно парламентской, и в ней не участвует судебная власть<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> «Процедура импичмента (англ. impeachment – обвинение в тяжком преступлении) – парламентское преследование государственных должностных лиц за совершение во время нахождения на службе преступлений, нижняя палата предъявляет обвинение, а верхняя судит, причем наказанием может быть лишь смещение с должности, после чего возможно обычное судебное преследование. Дело в том, что процедура импичмента ведется лишь против таких должностных лиц, которые пользуются в силу своей должности определенным иммунитетом от обычного судебного преследования, — президентов, министров, судей и т.п.» (Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 472).

Конституция РФ устанавливает, что в отрешении Президента РФ от должности участвуют обе палаты российского парламента — Государственная Дума и Совет Федерации, а также Верховный и Конституционный Суды Российской Федерации. Процедура отрешения состоит из трех основных этапов.

Первый этап состоит в выдвижении Государственной Думой обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Выдвигая обвинение, Государственная

Дума инициирует и начинает процедуру отрешения Президента РФ от должности. Регламентацию этого этапа конкретизирует Регламент Государственной Думы (гл. 22 ст. 176–180).

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы (не менее 150 депутатов). Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренные Конституцией РФ, которые вменяются в вину Президенту РФ.

Это предложение направляется на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Регламент Государственной Думы определяет порядок избрания (ст. 117) и работы (ст. 178) специальной комиссии, состоящей из 15 депутатов. Работа комиссии носит характер расследования, комиссия заслушивает лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу выдвинутых обвинений, представителя Президента РФ, рассматривает соответствующие документы.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы в порядке, установленном Регламентом (ст. 179). Решение о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в форме постановления палаты принимается отдельно по каждому пункту обвинения двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (не менее 300 голосов). Такое решение может приниматься либо тайным голосованием с использованием бюллетеней, либо открытым голосованием с использованием именных бюллетеней.

Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ по каждому пункту обвинения, который поддержало необходимое число депутатов, в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

Второй этап процедуры отрешения Президента РФ от должности состоит в подтверждении решения Государственной Думы заключениями Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ.

Верховный Суд РФ должен дать заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, вменяемого ему в вину Государственной Думой. Однако процедура

рассмотрения этого вопроса Верховным Судом РФ до настоящего времени никак законодательно не урегулирована<sup>1</sup>, хотя от решения Верховного Суда РФ фактически зависит дальнейший ход процедуры отрешения Президента РФ от должности.

<sup>1</sup> «Наконец, следует сказать, что нигде в законодательстве не говорится, что отрешение Президента страны от должности вследствие совершенного им преступления исключает привлечение его к ответственности за данное преступление в обычном порядке после отставки. Хотя здесь и есть определенное нарушение принципа уголовного и уголовно-процессуального права. Ведь, по сути, высшая судебная инстанция в неординарном, т.е. не предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом, порядке выносит свое решение относительно виновности человека. Тем самым предreshается и решение обычного суда, который будет рассматривать данное дело уже в обычном порядке. Поэтому выход видится только во внесении изменений и дополнений в уголовно-процессуальное законодательство, которое должно регламентировать все процедуры, связанные с рассмотрением дела о наличии признаков преступления в действиях Президента Российской Федерации» (Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 471).

Конституционный Суд РФ должен дать заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Процедура рассмотрения этого вопроса в Конституционном Суде РФ регламентируется Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 21 и гл. XV).

Этот закон устанавливает, что обращение с запросом о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения направляется в Конституционный Суд РФ Советом Федерации<sup>2</sup>. Заключение должно быть дано Конституционным Судом РФ не позже десяти дней после регистрации запроса, допустимого, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления, и направленного в установленном порядке (ст. 109).

<sup>2</sup> В Регламенте Государственной Думой (п. 10 ст. 180) не вполне корректно указано, что постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ направляется этой палатой и в Конституционный Суд РФ для дачи заключения.

Вопрос о даче такого заключения должен рассматриваться исключительно в пленарном заседании Конституционного Суда РФ, т.е. всем составом суда (ст. 21). В случае принятия Конституционным Судом РФ решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения, предусмотренного Конституцией РФ, рассмотрение обвинения прекращается.

Третий, завершающий этап процедуры отрешения Президента РФ от должности состоит в принятии Советом Федерации собственно решения об отрешении Президента РФ от должности. Регламентацию этого этапа конкретизирует Регламент Совета Федерации (гл. 23 ст. 167–171).

После получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ с необходимыми сопутствующими документами (ст. 168) и заключения Верховного Суда РФ Председатель Совета Федерации незамедлительно направляет все документы в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и созывает заседание палаты для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд РФ.

Вопрос об отрешении Президента РФ от должности в установленном порядке (ст. 170) рассматривается на заседании палаты, которое Председатель Совета Федерации созывает в срок, не превышающий 72 часа с момента получения заключения Конституционного Суда РФ. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней и считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации. Если за решение об отрешении Президента РФ от должности не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации, рассмотрение обвинения против Президента РФ прекращается, что оформляется постановлением палаты. Это постановление незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения.

Конституция РФ устанавливает предельный срок процедуры отрешения Президента РФ от должности — три месяца со дня выдвижения Государственной Думой обвинения. Если в этот срок решение Советом Федерации не будет принято, то обвинение против Президента РФ считается отклоненным. При этом до принятия соответствующего решения Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения обвинения против Президента РФ (п. 4 ст. 109).

В российской политической практике имела место попытка инициировать процедуру отрешения Президента РФ от должности. В 1998 г. по инициативе фракции КПРФ, которую поддержал ряд депутатов из других депутатских объединений (всего 205 депутатов), в Государственную Думу было внесено предложение о выдвижении обвинения против Президента Б. Ельцина. Это предложение содержало выдвижение обвинения по пяти пунктам: совершение в декабре 1991 г. государственной измены, состоявшей в подготовке и заключении Беловежских соглашений, уничтоживших СССР; организация государственного переворота в сентябре—октябре 1993 г.; превышение президентских полномочий при издании указов «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» и «О мерах по пресечению деятельности вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта»; нанесение серьезного ущерба обороноспособности и безопасности Российской Федерации; совершение действий, которые в своей совокупности привели к социально-экономическому кризису, связанному с разрушением основных отраслей народного хозяйства, все более усиливающимся расслоением общества, потерей безопасности страны, с резким падением уровня жизни и вымиранием населения (геноцид)<sup>1</sup>. Была создана специальная комиссия Государственной Думы, которая дала заключение об обоснованности всех выдвинутых обвинений. Однако на заседании Государственной Думы весной 1999 г. ни один из пунктов обвинения не был поддержан необходимым числом депутатов, и рассмотрение обвинения против Президента Б. Ельцина было окончательно прекращено.

<sup>1</sup> Румянцев О. Г. Отрешение Президента России от должности: конституционно-правовые проблемы, 1998 ([www.rumiantsev.ru](http://www.rumiantsev.ru)).

Конституция РФ (ст. 91) устанавливает, что Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью. В Конституции РФ и российском законодательстве отсутствует конкретизация содержания этой нормы.

Из аналогии с неприкосновенностью членов парламента следует, что неприкосновенность Президента РФ связана с обеспечением особых гарантий в течение срока его полномочий и Президент РФ не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску и личному досмотру. В этом смысле его личность неприкосновенна.

Однако объем гарантий у Президента РФ больше, чем у членов парламента. Как указано выше, Президент РФ в период осуществления им своих полномочий несет ответственность только за совершение государственной измены или иного тяжкого преступления<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 282.

Косвенные выводы о гарантиях неприкосновенности Президента РФ и иных предоставляемых ему гарантиях позволяет сделать Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». В соответствии с этим законом (ст. 3) Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента Российской Федерации. Неприкосновенность Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку. Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения им тяжкого преступления. Согласие на лишение неприкосновенности должны дать в установленном законом порядке Государственная Дума и Совет Федерации по представлению Генерального прокурора.

Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, пожизненно предоставляется государственная охрана в местах его постоянного или временного пребывания в полном объеме мер, предусмотренных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», включая предоставление специальной связи и транспортного обслуживания.

Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, независимо от возраста имеет право на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75% месячного денежного вознаграждения Президента Российской Федерации<sup>1</sup> и обязательное государственное страхование жизни и здоровья за счет средств федерального бюджета, за ним и членами его семьи сохраняется право на соответствующее медицинское обслуживание.

Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, предоставляется в пожизненное пользование одна из государственных дач. Он имеет право содержать за счет средств федерального бюджета аппарат помощников, бесплатно пользоваться залами для официальных лиц и делегаций, правительственной и другими видами связи, все виды его почтовых и телеграфных отправок относятся к разряду правительственных.

<sup>1</sup> В соответствии с Указами Президента РФ от 9 апреля 1997 г. № 309 и от 18 октября 2007 г. № 1377 труд Президента РФ оплачивается исключительно в виде ежемесячного денежного вознаграждения, которое с 1 декабря 2007 г. составляет 213 634 руб.

Следует отметить, что законодательные гарантии экс-президенту — это проявление цивилизованности самого государства и общества<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 458.

### **1.3. Администрация Президента Российской Федерации**

В первом положении об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 22 февраля 1993 г. № 273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации», Администрация Президента РФ определялась как рабочий аппарат для обеспечения деятельности Президента РФ и реализации его конституционных полномочий. В Положении об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412, статус Администрации Президента РФ был повышен до статуса государственного органа, обеспечивающего деятельность Президента РФ.

В соответствии с действующим Положением об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490, Администрация Президента РФ является государственным органом, который обеспечивает деятельность Президента и осуществляет контроль за исполнением его решений. Администрация Президента РФ (далее — Администрация) является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации, расчетные и текущие счета в банках и других кредитных организациях.

Администрация формируется в следующих *целях*:

- обеспечения реализации Президентом РФ полномочий главы государства;
- осуществления контроля за исполнением решений Президента РФ;

— подготовки предложений Президенту РФ о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

— содействия Президенту РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;

— разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации, обеспечения реализации Президентом РФ его полномочий по руководству внешней политикой;

— разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией;

— обеспечения деятельности Президента РФ по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий Российской Федерации;

— содействия Президенту РФ в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

— содействия Президенту РФ в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

— обеспечения реализации Президентом РФ иных возложенных на него Конституцией РФ и федеральными законами полномочий.

Таким образом, основной задачей Администрации является обеспечение реализации конституционных полномочий и обязанностей Президента РФ. Кроме того, на Администрацию возлагается задача контроля за исполнением решений Президента РФ, что наделяет этот орган полномочиями императивного характера.

Следует особо отметить такую задачу Администрации, как разработка совместно с органами федеральной исполнительной власти общенациональных проектов и контроль за их реализацией. Принципиально важным здесь представляется то, что общенациональный проект, который, по сути, является директивным воздействием президентской власти в сфере компетенции федеральной исполнительной власти, не имеет четко установленного нормативно-правового определения и статуса. В настоящее время реализуется четыре приоритетных национальных проекта: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса», которые финансируются за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных

фондов. При этом наблюдается тенденция к расширению списка приоритетных национальных проектов.

*Функции*, которые осуществляет Администрация в целях обеспечения деятельности Президента РФ, можно примерно распределить по следующим основным сферам его деятельности.

В сфере законодательной и нормотворческой деятельности:

— организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;

— подготовка проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой к рассмотрению;

— подготовка предложений о подписании Президентом РФ федеральных законов либо об их отклонении;

— подготовка проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ;

— подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ;

— обеспечение обнародования федеральных законов, выпуск указов и распоряжений Президента РФ, а также иных документов, подписанных Президентом РФ;

— осуществление контроля за исполнением федеральных законов, указов, других решений Президента РФ;

— обеспечение хранения официальных текстов (оригиналов) федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

В сфере взаимодействия с органами государственной власти:

— подготовка материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию и для его программных выступлений;

— подготовка предложений Президенту РФ об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

— обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ.

В сфере полномочий Президента РФ как главы государства:

— обеспечение взаимодействия Президента РФ с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

— обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий по решению вопросов гражданства, награждения государственными наградами и присвоения почетных званий, по осуществлению актов помилования, по кадровым вопросам.

В сфере взаимодействия с общественными структурами:

— обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей и торгово-промышленными палатами;

— обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению.

Из всех перечисленных функций Администрации только функции по обеспечению взаимодействия института президентской власти с общественными структурами выходят за рамки определенных Конституцией РФ и федеральными законами взаимодействий между институтами государства и имеют особое, прежде всего политическое назначение. Эти функции могут быть использованы для реализации связей с общественностью в истинном смысле этого понятия. Связи с общественностью (PR) — это неотъемлемая часть института управления, одна из функций управления, способствующая установлению и поддержанию общения, взаимопонимания, расположения и сотрудничества между организацией и ее общественностью<sup>1</sup>. Сегодня PR как искусство и наука достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности<sup>2</sup>, представляет собой даже не столько особую функцию, сколько в целом современную философию организационного управления. Однако, как показывает современная политическая практика, Администрация взаимодействует с общественными структурами в иных целях, а именно для административного регулирования и контроля политической и социальной активности российских граждан, что разрушает один из основных политических институтов демократии — автономию общественных объединений<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? М.: Новости, 1990. С. 16.

<sup>2</sup> Там же. С. 17.

<sup>1</sup> Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 83–98.

В функции Администрации также входят обеспечение деятельности Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, сбор, обработка и анализ информации о социально-экономических и политических процессах в

стране и за рубежом, учет и анализ обращений граждан, предложений общественных объединений и органов местного самоуправления, подготовка и представление Президенту РФ аналитических докладов, справок и иных необходимых документов.

Администрация при реализации возложенных на нее функций:

— взаимодействует с Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ, Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным Судом РФ и иными судами, Генеральной прокуратурой РФ, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их аппаратами, органами местного самоуправления, а также с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с российскими, международными и иностранными организациями;

— подготавливает предложения по реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

— подготавливает предложения по реализации государственной политики в отношении СМИ, по обеспечению граждан объективной информацией о внутренней и внешней политике, осуществляет совместно с федеральными органами исполнительной власти функции учредителя СМИ;

— подготавливает предложения по реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления, урегулированию конфликта интересов и реформированию государственной и муниципальной службы;

— подготавливает предложения по реализации государственной политики в области местного самоуправления;

— ведет учет лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, назначаемых на государственные должности федеральной государственной службы и освобождаемых от указанных должностей Президентом РФ;

— запрашивает и получает необходимую информацию от органов государственной власти и местного самоуправления, иных организаций;

— пользуется государственными банками данных, использует государственные, в том числе правительственные, системы связи;

— осуществляет руководство организациями, находящимися в ее ведении;

- организует проведение научных и исследовательских работ с привлечением на договорной основе научных организаций, ученых и экспертов;
- исполняет поручения и контролирует исполнение поручений Президента РФ;
- осуществляет во взаимодействии с Управлением делами Президента РФ финансовое, материально-техническое, организационное и иное обеспечение лиц, замещающих государственные должности категории «А»<sup>1</sup>, и их социально-бытовое обслуживание.

<sup>1</sup> В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» государственные должности Российской Федерации категории «А» — должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственного органа. Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, установленный Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32, включает должности: Президента Российской Федерации, Председателя и членов Правительства Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также судей федеральных судов, Генерального прокурора РФ, Секретаря Совета Безопасности РФ, Уполномоченного по правам человека, Председателя и аудиторов Счетной палаты, Председателя Центрального банка, Председателя и членов Центральной избирательной комиссии.

Наделение Администрации полномочиями: по подготовке предложений по реализации государственной политики в области СМИ и информирования граждан, включая возможность учреждения СМИ; по вопросам местного самоуправления, которое по Конституции РФ (гл. 8) отделено от государственной власти; в сфере борьбы с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления; а также по реформированию государственной и муниципальной службы указывает на то, что президентская власть расширила свои конституционные полномочия по определению основных направлений внутренней политики и осуществляет директивные полномочия в перечисленных чрезвычайно чувствительных в политическом и социальном плане сферах жизнедеятельности общества и государства.

Следует также отметить, что в мировой практике президентской власти не свойственно осуществление финансового, материально-технического, организационного или какого-либо иного обеспечения высших должностных лиц законодательной, исполнительной и судебной власти, других институтов государства, кроме Президента РФ. А осуществление социально-бытового обслуживания является особенно очевидным рудиментом советской власти.

*Структура Администрации*, общее руководство деятельностью которой осуществляет Президент РФ, включает должностных лиц, которые непосредственно подчиняются Президенту РФ, и управления Президента РФ, а также иные самостоятельные подразделения Администрации.

Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности должностных лиц, непосредственно ему подчиненных, а также начальников управлений и руководителей иных подразделений, утверждает предельную численность работников Администрации и ее смету, положения об управлениях и других подразделениях.

Должностными лицами, которые непосредственно подчиняются Президенту РФ, являются: Руководитель Администрации и его заместители — помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде РФ, старшие референты и референты Президента РФ.

*Руководитель Администрации и его заместители* непосредственно руководят деятельностью Администрации. Функциональные обязанности Руководителя Администрации состоят в следующем:

— представление Администрации в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, а также в российских, международных и иностранных организациях;

— общее руководство деятельностью начальников управлений Президента РФ и руководителей других подразделений Администрации и представление Президенту РФ на утверждение проектов положений об управлениях и подразделениях;

— распределение обязанностей между заместителями Руководителя Администрации;

— координация деятельности помощников и советников Президента РФ, распределение вопросов, относящихся к их ведению;

— координация деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;

— внесение по поручению Президента РФ в Правительство РФ предложений о подготовке проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, о принятии постановлений и распоряжений Правительства РФ;

— организация исполнения поручений Президента РФ;

— утверждение перечня сведений, подлежащих засекречиванию в Администрации;

— запрос и получение необходимой информации от органов государственной власти и местного самоуправления, иных организаций;

К обязанностям Руководителя Администрации по кадровым вопросам относятся:

— представление Президенту РФ кандидатур для назначения на должность и внесение ему предложений об освобождении от должности должностных лиц Администрации, назначаемых Президентом РФ;

— утверждение по представлению заместителей Руководителя Администрации структуры и штатной численности управлений и других подразделений, оперативное руководство которыми на них возложено и (или) которые они возглавляют;

— утверждение по представлению Секретаря Совета Безопасности РФ структуры и штатной численности аппарата Совета Безопасности РФ;

— утверждение по представлению полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах структуры и штатной численности их аппаратов;

— назначение на должность и освобождение от должности руководителя Секретариата Руководителя Администрации и его заместителей, заместителей начальников управлений и других подразделений, заместителей полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;

— определение полномочий заместителей Руководителя Администрации по назначению на должность и освобождению от должности иных должностных лиц, их поощрению и применению к ним мер дисциплинарного взыскания;

— обеспечение проведения аттестации и присвоение квалификационных разрядов работникам Администрации.

В обязанности Руководителя Администрации входит также подготовка бюджетной заявки и распоряжение бюджетными средствами для обеспечения деятельности Президента РФ, содержания Администрации, содержания и деятельности полномочных представителей

Президента РФ в федеральных округах и их заместителей, содержания Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека.

Обязанности Руководителя Администрации в случае его временного отсутствия исполняет один из заместителей Руководителя Администрации.

Заместители Руководителя Администрации исполняют обязанности, которые распределяет между ними и возлагает на них непосредственно Руководитель Администрации.

Значительную группу влиятельных должностных лиц Администрации составляют помощники и советники Президента РФ.

*Помощники Президента РФ* готовят Президенту РФ предложения по реализации его полномочий, перспективным и текущим планам работы, аналитические, справочные и информационные материалы. Участвуют в подготовке государственных, официальных и иных визитов, встреч, бесед, переговоров, рабочих поездок Президента РФ, его встреч с гражданами, представителями политических партий и других общественных объединений. Обеспечивают деятельность Государственного совета РФ, совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, а также готовят проекты поручений и исполняют отдельные поручения Президента РФ.

При реализации возложенных на них функций помощники Президента РФ взаимодействуют с подразделениями Администрации, направляют на их рассмотрение поступившие на имя Президента РФ обращения и другие материалы для подготовки решений. Представляют предложения по поступившим на рассмотрение Президента РФ проектам федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ. Возглавляют по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации рабочие группы по подготовке мероприятий с участием Президента РФ. Обращаются по вопросам, отнесенным к их компетенции, к федеральным министрам и руководителям федеральных органов исполнительной власти и получают от них информацию, пользуются базами данных Администрации и Правительства РФ. Представляют для назначения на должность и вносят предложения об освобождении от должности работников, обеспечивающих деятельность помощников Президента РФ, подписывают служебные документы.

Президент РФ самостоятельно определяет число своих помощников. По решению Президента РФ его помощники могут возглавлять подразделения Администрации. Статус помощника Президента РФ имеют пресс-секретарь Президента РФ и руководитель протокола Президента РФ.

*Советники Президента РФ*, число которых Президент РФ определяет самостоятельно, готовят для Президента РФ аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей, обеспечивают по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, исполняют отдельные поручения Президента РФ. При реализации возложенных на них функций советники Президента РФ взаимодействуют с подразделениями Администрации, пользуются базами данных Администрации и Правительства РФ, подписывают служебные документы.

Деятельность советников Президента РФ обеспечивает аппарат советников, являющийся самостоятельным подразделением Администрации.

Как и в любой административной системе, в деятельности Администрации определяющим фактором является распределение конкретных обязанностей и полномочий, а следовательно, и сфер влияния между Руководителем Администрации, его заместителями и другими руководящими должностными лицами, а также тем, какие конкретные личности занимают те или иные руководящие должности. Распределение обязанностей между должностными лицами Администрации Президента В. Путина приведено в Приложении 1.

*Полномочные представители Президента РФ*, которые представляют интересы Президента РФ в федеральных органах государственной власти и в органах власти субъектов Российской Федерации, являются аванпостами президентской власти, выдвинутыми на территории других институтов государственной власти.

Действующий институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах был установлен Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 и заменил ранее действовавший институт полномочных представителей Президента РФ в регионах (один или несколько субъектов) Российской Федерации. Разделение страны на федеральные округа представляет собой наложение на ее административно-территориальное деление, установленное Конституцией РФ, административной сети из семи федеральных округов, которые в основном совпадают с военными округами<sup>1</sup> (с учетом гипотетического разделения Приволжско-Уральского военного округа на Приволжский и Уральский). Описание федеральных округов приведено в Приложении 2.

<sup>1</sup> «Военный округ – территориальное объединение частей, соединений, военно-учебных заведений и различных местных военных учреждений» (Большой энциклопедический словарь. С. 211).

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе (далее — полномочный представитель) является должностным лицом, которое представляет Президента РФ и обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах федерального округа, является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации, непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему, назначается на должность на срок, определяемый Президентом РФ, но не превышающий срока исполнения Президентом РФ своих полномочий. Аппарат полномочного представителя является структурным подразделением Администрации.

Основными задачами полномочного представителя в каждом федеральном округе являются организация работ по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики, определяемых Президентом РФ, и контроль за исполнением решений федеральных органов государственной власти; обеспечение кадровой политики Президента РФ; представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе и внесение Президенту соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет в федеральном округе следующие функции:

- организует координацию деятельности в округе федеральных органов исполнительной власти;
- анализирует эффективность деятельности в округе правоохранительных органов и их обеспеченность кадрами, вносит Президенту РФ соответствующие предложения;
- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

— разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия регионов программы социально-экономического развития территорий в пределах округа;

— согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и на иные должности, назначение на которые осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти;

— организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ;

— согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы округа или находящегося в его пределах субъекта Российской Федерации;

— принимает участие в работе региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

— организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти;

— вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов региональных органов исполнительной власти;

— взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры при организации проверок исполнения законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Кроме того, полномочный представитель согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти представления о награждении государственными наградами, об объявлении благодарности Президента РФ, о присвоении почетных званий, высших воинских и высших специальных званий и вручает по поручению Президента РФ государственные награды, а также объявляет благодарность Президента РФ.

Полномочный представитель в пределах своей компетенции имеет право: организовывать проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета; привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов

к проведению проверок и анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах округа; вносить в федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов и применении к ним мер дисциплинарного взыскания; запрашивать и получать необходимые материалы от подразделений Администрации Президента РФ, от федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, находящихся в пределах округа, и от их должностных лиц.

Деятельность полномочных представителей в федеральных округах обеспечивают их аппараты, которые являются самостоятельными подразделениями Администрации, действующими на правах управления, и располагаются в центрах федеральных округов. Полномочные представители представляют Руководителю Администрации кандидатуры для назначения на должность и вносят ему предложения об освобождении от должности своих заместителей и помощников. Другие работники аппаратов назначаются на должность и освобождаются от должности полномочными представителями по согласованию с Управлением Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам.

Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в существующем виде и с имеющимися полномочиями предназначен для осуществления президентской властью административного регулирования и контроля политической и социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации, управленческой и финансовой деятельности региональных властей, выполнения ими решений Президента РФ, Правительства РФ и других федеральных органов государственной власти. Однако даже с официально объявленной первоочередной задачей — приведением регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами — этот институт в полной мере не справился, хотя публично было заявлено об ее успешном выполнении. Этот институт и в целом не принес желаемый результат (кроме, естественно, саморасширения государственной бюрократии), поэтому в 2005 г. и последовала замена всеобщих прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации их фактически прямым назначением Президентом РФ. Введение такого административного новообразования представляется направленным скорее на унитаризацию государственного устройства России, чем на практическую реализацию конституционного принципа федерализма.

В соответствии с Указом Президента РФ от 22 июня 2004 г. № 792 полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации и в Государственной Думе представляют интересы Президента РФ соответственно в верхней и нижней палатах Федерального собрания — парламента России и участвуют в заседаниях палат без специального решения Президента РФ. Они представляют на заседаниях палат законопроекты, внесенные Президентом РФ, его позицию по другим законопроектам, обоснования отклонения Президентом РФ федеральных законов, а также кандидатуры для назначения на должности, внесенные Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Следует особо отметить, что в соответствии с указом полномочные представители Президента РФ в обеих палатах парламента координируют в пределах своей компетенции не только деятельность подразделений Администрации, но и представителей Правительства РФ в палатах парламента. Таким образом, президентская власть осуществляет контроль деятельности представителей, а следовательно, и в целом Правительства РФ в парламенте.

Кроме того, полномочный представитель в Совете Федерации представляет указы Президента РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения, предложение Президента РФ об освобождении от должности Генерального прокурора РФ, а полномочный представитель в Государственной Думе — предложение Президента РФ об освобождении от должности Председателя Центрального банка России.

В соответствии с Регламентом Совета Федерации и Регламентом Государственной Думы полномочные представители Президента РФ являются постоянно действующими участниками практически всех парламентских процедур. Полномочный представитель имеет право принимать участие в заседаниях палаты (в зале заседания ему отводится специальное место), заседаниях Совета палаты в Совете Федерации и соответственно Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, а также в парламентских слушаниях. Это право распространяется как на открытые, так и на закрытые заседания. Полномочный представитель, представляя в соответствующей палате законопроекты, внесенные Президентом РФ, выступает на пленарных заседаниях с вступительным и заключительным словом, а также имеет право выступать по каждому законопроекту или иному вопросу, рассматриваемому палатой, выражая отношение к нему президентской власти. В современной политической ситуации, когда позиция Президента РФ по любому вопросу является определяющей для подавляющего большинства парламентариев, выступление полномочного представителя — это окончательный вердикт за или против законопроекта,

предопределяющий судьбу законопроекта и результаты голосования по нему парламентариев.

В соответствии с Указом Президента РФ от 31 декабря 1996 г. № 1791 (в ред. от 1 сентября 2000 г. № 1606) полномочный представитель Президента РФ в Конституционном Суде РФ представляет сторону Президента РФ в конституционном судопроизводстве во всех случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», участвует в заседаниях Конституционного Суда РФ без специального на то решения Президента РФ, представляет Президенту РФ проекты обращений в Конституционный Суд РФ.

Деятельность полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации, Государственной Думе и Конституционном Суде РФ обеспечивает Управление Президента РФ по внутренней политике.

К группе полномочных представителей Президента РФ может быть отнесен *Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека* (далее — Уполномоченный), хотя официально он является представителем государства, а не Президента РФ. Эта должность была учреждена Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310 после присоединения России к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В соответствии с Положением об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, утвержденным этим указом (с изменениями от 22 декабря 1999 г. № 1678), Уполномоченный назначается Президентом РФ по представлению Министерства иностранных дел и в своей деятельности подотчетен Президенту РФ.

Основными функциями Уполномоченного являются: защита интересов России при рассмотрении в Европейском Суде по правам человека дел, возбужденных против России на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод; изучение правовых последствий решений Суда и подготовка с учетом прецедентного права Совета Европы рекомендаций по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики; обеспечение взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при исполнении решений Суда по искам о нарушении Россией обязательств по Конвенции, включая восстановление нарушенного права и выплату истцам денежной компенсации.

Порядок действий Уполномоченного в ходе судебного разбирательства и во исполнение судебного решения состоит в следующем:

— по получении официального уведомления о возбуждении иска против России незамедлительно информирует об этом Президента РФ и Председателя Правительства РФ, заинтересованные органы государственной власти и местного самоуправления (далее органы власти);

— запрашивает у органов власти необходимую информацию о фактической и юридической стороне дела с приложением копий всех относящихся к делу документов (органы власти обязаны представить такую информацию не позднее чем через месяц после получения запроса);

— выступает в качестве представителя России при разбирательстве дел в Суде и (или) привлекает в этих целях представителей Генеральной прокуратуры, соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также российских и зарубежных адвокатов;

— ведет по согласованию с заинтересованными органами власти переговоры о досудебном урегулировании возбужденных дел и при посредничестве Суда заключает с истцом соответствующие соглашения;

— в случае вынесения Судом решения о выплате истцу денежной компенсации и (или) о восстановлении нарушенного права информирует об этом органы власти, допустившие неправомерные действия, и Министерство финансов, которые не позднее чем через месяц после получения извещения от Уполномоченного обеспечивают исполнение решения в полном объеме;

— информирует постоянного представителя России при Совете Европы об исполнении или ходе исполнения решений Суда и оказывает ему консультативное содействие при рассмотрении вопросов о нарушениях Конвенции в Комитете министров Совета Европы, который осуществляет надзор за исполнением решений Суда.

Обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека осуществляет Министерство юстиции<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Указ Президента от 20 марта 2007 г. № 370. Ранее обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека осуществляло Государственно-правовое управление Президента.

В структуру Администрации входит 13 управлений Президента, Канцелярия Президента, Референтура Президента, Секретариат Руководителя Администрации, действующие на правах управления, а также аппарат Совета Безопасности РФ, аппараты

полномочных представителей Президента в федеральных округах и аппарат советников Президента.

*Государственно-правовое управление Президента РФ*<sup>2</sup> осуществляет подготовку: законопроектов для внесения их Президентом РФ в порядке законодательной инициативы; заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении; предложений о подписании (отклонении) Президентом РФ федеральных законов; проектов указов, распоряжений и поручений Президента РФ, распоряжений Администрации; заключений на проекты межгосударственных и межправительственных договоров; предложений об отмене постановлений и распоряжений Правительства и о приостановлении действий актов региональных органов государственной власти; проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ. Управление оказывает консультативную помощь по правовым вопросам федеральным органам исполнительной власти и взаимодействует с ними и другими государственными органами при подготовке нормативных правовых актов, участвует в обеспечении взаимодействия Президента РФ с Советом Федерации и Государственной Думой, в правовом обеспечении международных отношений. Управление осуществляет правовое обеспечение подразделений Администрации, совещательных и консультативных органов при Президенте РФ. В функции управления входят контроль за опубликованием федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, официальное разъяснение отдельных положений указов и распоряжений Президента РФ, подготовка аналитических материалов по вопросам правоприменительной практики и состояния федерального законодательства, а также предложений по его совершенствованию. Кроме того, это управление обеспечивает систематизацию и ведение контрольных экземпляров федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, организацию и ведение банков правовых актов, ведение и развитие классификатора правовых актов.

<sup>2</sup> Положение о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699.

Главное государственно-правовое управление Президента РФ — это юридическо-правовой центр президентской власти. Отношение этого управления к конкретному законопроекту, выраженное в соответствующем заключении, не только юридически обосновывает, но и существенным образом влияет на позицию Президента РФ по отношению

к законопроекту, определяет поддержку или, наоборот, стремление противодействовать прохождению законопроекта в парламенте со стороны президентской власти. Парламентский опыт показывает, что законопроект, не согласованный тем или иным образом с этим управлением, реально не имеет достаточных шансов вступить в силу в качестве федерального закона<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Закон и политика. С. 95.

*Контрольное управление Президента РФ*<sup>2</sup> осуществляет контроль и проверку исполнения федеральными и региональными органами исполнительной власти, другими организациями федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, поручений Президента РФ и Руководителя Администрации, а также контроль реализации общенациональных проектов, ежегодных посланий Федеральному Собранию, бюджетных посланий и иных программных документов Президента РФ. Управление организует и проводит проверки и другие мероприятия по контролю, информирует Президента РФ и Руководителя Администрации о результатах проверок и готовит на их основе предложения по предупреждению и устранению выявленных нарушений. В функции управления входит осуществление контроля деятельности подразделений Администрации, исполнения сметы Администрации, деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также методическое руководство этой деятельностью. Управление имеет право: создавать комиссии с привлечением работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, федеральных и региональных органов исполнительной власти и сотрудников правоохранительных и контролирующих органов; вносить предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям органов исполнительной власти о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих, а также об их временном отстранении от исполнения служебных обязанностей; вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений; направлять в органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности и иные государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях.

<sup>2</sup> Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729.

Контрольное управление Президента РФ — это орган надзора за деятельностью не только структур президентской власти, но и всех структур и должностных лиц исполнительной власти, который функционально способствует усилению императивной зависимости исполнительной власти от Президента РФ и его Администрации. Одним из самых значимых инструментов этого управления, которым оно наделено с целью повышения его роли и влияния в системе государственной власти, является право передачи результатов проведенных проверок для дальнейшего рассмотрения в правоохранительные органы, включая федеральную службу безопасности.

*Управление Президента РФ по внутренней политике*<sup>1</sup> обеспечивает поддержку основных направлений внутренней политики, определяемых Президентом РФ, законодательных и иных инициатив Президента РФ, готовит предложения по вопросам политического планирования, государственного строительства, федеративных отношений, местного самоуправления, региональной и информационной политики. Управление организует и обеспечивает взаимодействия Президента РФ и Администрации с Советом Федерации и Государственной Думой, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, политическими партиями, профессиональными и творческими союзами, организациями предпринимателей, торгово-промышленными палатами, общественными и религиозными объединениями, иными структурами общества.

<sup>1</sup> Положение об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике утверждено Указом Президента от 21 июня 2004 г. № 791.

В основные функции Управления входят:

— сбор и обобщение информации об общественно-политической ситуации в стране и тенденциях ее развития, о предстоящих важнейших событиях, о ходе избирательных кампаний, о национальных и конфессиональных отношениях, о деятельности политических партий, общественных объединений и других структур общества, об их отношении к проблемам внутренней политики, а также о позиции по этим проблемам центральных и региональных СМИ;

— анализ и прогнозирование развития политических процессов в стране и субъектах Федерации и проведение соответствующих консультаций с Советом Федерации, Государственной Думой, региональными органами государственной власти, органами

местного самоуправления, политическими партиями, общественными объединениями и иными негосударственными структурами;

— изучение общественного мнения о деятельности Президента РФ, Правительства РФ, федеральных и региональных органов государственной власти, подготовка соответствующих обзоров, докладов и иных материалов для Президента РФ и Руководителя Администрации;

— подготовка предложений о взаимодействии со СМИ и об информационной поддержке мероприятий, проводимых Администрацией;

— участие в разработке стратегии информационной политики федеральных органов государственной власти;

— подготовка встреч Президента РФ и руководства Администрации с руководством палат Федерального Собрания, руководителями депутатских объединений, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, лидерами политических партий, общественных и религиозных объединений, предпринимателями, деятелями науки и культуры.

В функции Управления входит также участие в подготовке законодательных инициатив Президента РФ, ежегодных посланий Федеральному Собранию, в проведении согласительных процедур между федеральными и региональными органами государственной власти, а также последних между собой, в подготовке предложений о заключении договоров о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Управление обеспечивает деятельность полномочных представителей в Совете Федерации, Государственной Думе и Конституционном Суде РФ, взаимодействие Президента РФ и Руководителя Администрации с полномочными представителями в федеральных округах.

Управление Президента РФ по внутренней политике представляет собой центр подготовки и реализации стратегии и тактики президентской власти в отношении формирования: политической системы России, включая партийную и избирательную системы, деятельности Совета Федерации и Государственной Думы, региональной государственной власти и местного самоуправления, самоорганизации граждан и взаимодействия власти с институциональными структурами общества. В настоящее время именно это управление реализует проект «суверенной демократии». Целью проекта является административное выстраивание партийной и избирательной системы, регулирование и

контроль деятельности Совета Федерации и Государственной Думы, а также региональных органов законодательной власти, построение административно регулируемой схемы взаимодействия с общественными объединениями при имитации демократических политических порядков и манипулировании общественным мнением путем использования агитационно-пропагандистских методов массового информирования. Управление также участвует в реализации проекта построения «вертикали власти», целью которого является выстраивание системы исполнительной власти, включая и региональную исполнительную власть, в единую вертикаль, подчиненную институту президентской власти, а также встраивание в исполнительную вертикаль системы унифицированных органов местного самоуправления.

*Управление Президента РФ по внешней политике*<sup>1</sup> участвует в разработке стратегии внешней политики государства и обеспечивает деятельность Президента РФ и Администрации по вопросам внешней политики и международных отношений, взаимодействие Президента РФ и Руководителя Администрации с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями. Управление готовит предложения по специальным вопросам международного сотрудничества, в том числе по вопросам военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, по совершенствованию порядка, кадровым назначениям и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в этой области. В функции Управления входит участие в подготовке проектов международно-правовых актов и решений по вопросам заключения и прекращения международных договоров, рассмотрение предложений Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти по составам официальных делегаций на переговорах с иностранными государствами и международными организациями, а также проектов директив и указаний на переговоры, представление Президенту РФ предложений по подписанию верительных и отзывных грамот. Управление взаимодействует с Министерством иностранных дел и другими федеральными органами исполнительной власти по вопросам планирования и подготовки визитов Президента РФ за рубеж и визитов на высшем уровне в Россию зарубежных государственных деятелей, руководителей международных организаций, координирует международные мероприятия Президента РФ, Администрации и органов федеральной исполнительной власти. Кроме того, Управление участвует в подготовке

предложений по обеспечению граждан информацией о внешней политике государства, материалов для СМИ о внешнеполитической деятельности Президента РФ и Администрации.

<sup>1</sup> Положение об Управлении Президента Российской Федерации по внешней политике утверждено Указом Президента РФ от 29 июня 2004 г. № 815.

Управление Президента РФ по внешней политике представляет собой центр внешнеполитической деятельности президентской власти, который оказывает определяющее влияние на внешнюю политику государства. Управление курирует деятельность исполнительной власти в сфере внешней политики и международных отношений, оно наделено особыми полномочиями по специальным вопросам международного сотрудничества, прежде всего по вопросам военно-технического сотрудничества.

*Управление пресс-службы и информации Президента РФ*<sup>1</sup> обеспечивает реализацию Президентом РФ его конституционных полномочий в области государственной информационной политики<sup>2</sup>, осуществляет подготовку предложений по вопросам государственной информационной политики и формирования российского информационного пространства и участвует в реализации этих предложений. Управление готовит и предоставляет СМИ информацию о деятельности Президента РФ и проводимой им политике, оперативно информирует Президента РФ об откликах и позиции СМИ по поводу его решений и выступлений, организует взаимодействие Президента РФ с российскими и зарубежными СМИ и журналистами и информационное обеспечение мероприятий с участием Президента РФ в стране и за рубежом. В функции Управления входит доведение до сведения федеральных и региональных органов государственной власти и СМИ основных направлений государственной информационной политики, определяемых Президентом РФ, координация работы пресс-служб федеральных органов исполнительной власти по освещению ими деятельности Президента РФ, формирование через СМИ общественного мнения о деятельности Президента РФ. Кроме того, Управление осуществляет мониторинг российских и зарубежных СМИ, сбор и анализ информации о событиях общественно-политического и социально-экономического характера для подготовки докладов Президенту РФ и Руководителю Администрации, подготовку обзоров СМИ, справок и аналитических материалов, а также обеспечивает представительство Президента РФ и Администрации в сети Интернет.

1 Положение об Управлении пресс-службы и информации Президента Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 14 мая 2004 г. № 613.

2 Следует отметить, что Конституция РФ не устанавливает ни понятия государственной информационной политики, ни полномочий Президента РФ в этой области, и в данном случае имеют место достаточно произвольные трактовка и расширение президентской властью своих конституционных полномочий.

Управление пресс-службы и информации Президента РФ — это источник официальной информации о деятельности президентской власти, который существенным образом влияет на формирование общественно-политического контента информационного пространства страны и через СМИ воздействует на общественное мнение. В настоящее время это Управление участвует в формировании и реализации политики президентской власти в отношении СМИ, которая ориентирована на использование подконтрольных ей СМИ для информационного манипулирования массовым сознанием и общественным мнением и на сокращение количества СМИ, являющихся альтернативными источниками информации.

*Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам*<sup>1</sup> обеспечивает реализацию Президентом РФ его конституционных полномочий по решению кадровых вопросов и вопросов награждения государственными наградами и присвоения почетных званий, готовит предложения по вопросам кадровой политики и единой политики в области государственных наград. Управление осуществляет подготовку проектов указов и распоряжений Президента РФ и необходимых документов: о назначении на государственные должности Российской Федерации и должности государственной службы (далее — государственные должности), а также об освобождении от этих должностей; о назначении судей федеральных судов; о назначении и отзыве дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях; о заключении контрактов с высшими офицерами и об их увольнении с военной службы; о присвоении классовых чинов, дипломатических рангов, высших воинских и высших специальных званий, квалификационных разрядов; о награждении государственными наградами. Управление выполняет следующие функции: проводит мониторинг кадровой ситуации в федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ; участвует в формировании федерального кадрового резерва и в подготовке предложений по кандидатурам на государственные должности, назначение на которые осуществляется

Президентом РФ или по его представлению; оказывает методическую помощь представителям Президента РФ в квалификационных коллегиях судей; осуществляет согласование кандидатур представителей государства в органах управления коммерческих организаций. Управление организует проверки достоверности сведений, представленных гражданином при назначении на государственную должность, и проверки соблюдения лицами, замещающими государственные должности, ограничений и запретов, связанных с замещением этих должностей, участвует в подготовке предложений по реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией в органах государственной власти и урегулированию конфликта интересов. Управление решает комплекс задач кадрового и организационно-штатного обеспечения деятельности Администрации.

<sup>1</sup> Положение об Управлении Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам утверждено Указом Президента РФ от 25 июня 2004 г. № 799.

Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам — это отдел кадров не только Администрации, но и в определенной мере всей системы государственной власти. Это Управление реализует кадровый контроль и кадровые воздействия президентской власти на другие институты государства. Главные отличительные особенности кадрового обеспечения действующей власти состоят в его «деинтеллектуализации» и «провинциализации», что является следствием резкого увеличения числа «людей в погонах» во всех структурах государственной власти<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. С. 268–269.

*Управление Президента РФ по вопросам государственной службы*<sup>2</sup> осуществляет подготовку предложений по вопросам организации, реформирования и развития государственной службы, регулирует и координирует процессы переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, в том числе и за рубежом, участвует в подготовке законодательных инициатив Президента РФ и федеральных целевых программ по вопросам государственной службы. При выполнении своих функций Управление взаимодействует с Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации.

2 Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы утверждено Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 727.

Управление Президента РФ по вопросам государственной службы является органом планирования развития государственной службы, которая в последние годы расширяется неоправданно высокими темпами — до 100 тыс. государственных и муниципальных служащих в год.

*Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан*<sup>3</sup> обеспечивает реализацию конституционного права осужденного за преступление просить о помиловании и конституционных полномочий Президента РФ по вопросам гражданства, предоставления политического убежища и помилования, осуществляет подготовку и согласование проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ, аналитических докладов, справок и других документов по этим вопросам. В функции Управления входит организационное и правовое обеспечение деятельности Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, оказание консультативной и методической помощи комиссиям по вопросам помилования в субъектах Российской Федерации, а также обобщение практики применения законодательства по вопросам гражданства, предоставления политического убежища и помилования и подготовка предложений по его развитию.

3 Положение об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан утверждено Указом Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662.

Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, несмотря на свое всеобъемлющее название, ориентировано на реализацию только одного конституционного права российских граждан — права на помилование, хотя по Конституции РФ Президент РФ является гарантом всех конституционных прав и свобод человека и гражданина. Можно предположить, что действующий Президент РФ не считает для себя политически целесообразным и необходимым непосредственное использование, если и не в императивном, то по крайней мере в директивном плане, конституционных полномочий президентской власти по соблюдению и защите всех прав и свобод личности. А именно это, как представляется, является сегодня ключевой для России проблемой.

*Экспертное управление Президента РФ*<sup>1</sup> осуществляет экспертно-аналитическое обеспечение деятельности Президента РФ и Администрации, разработку прогнозов и сценариев социально-экономического развития, сбор, анализ и подготовку материалов для ежегодных посланий Федеральному Собранию, бюджетных посланий и других программных документов и выступлений Президента РФ, координирует разработку общенациональных проектов и президентских программ и проводит их экспертизу. Управление осуществляет экспертизу законопроектов, регулирующих отношения в социально-экономической сфере и в сфере взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, проектов договоров о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Управление согласует кандидатуры представителей государства в органах управления коммерческих организаций и директивы этим представителям, готовит предложения о расходовании средств резервного фонда Президента РФ. В функции управления входят экспертиза финансового обеспечения деятельности Президента РФ и Администрации, организация и проведение экспертных семинаров и научных исследований.

<sup>1</sup> Положение об Экспертном управлении Президента Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 20 августа 2004 г. № 1086.

Экспертное управление Президента РФ — это экспертно-аналитический центр президентской власти в социально-экономической сфере, который обеспечивает ее проектную деятельность, директивные полномочия, а также надзор за деятельностью исполнительной власти в этой сфере.

*Управление Президента РФ по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами*<sup>2</sup> обеспечивает деятельность Президента РФ по развитию международных связей Российской Федерации, прежде всего со странами СНГ. Конкретные задачи и функции этого управления официально не определены.

<sup>2</sup> Положение об Управлении Президента Российской Федерации по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами, созданном Указом Президента РФ от 22 февраля 2005 г. № 198, отсутствует.

Указанные выше управления Президента РФ обеспечивают реализацию функций президентской власти по управлению делами государства, другие управления, а также Референтура Президента РФ, Канцелярия Президента РФ и Секретариат Руководителя

Администрации осуществляют информационное, документационное и организационное обеспечение деятельности Президента РФ и Администрации.

*Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ* организует информационное и документационное обеспечение Президента РФ и Администрации, обеспечивает функционирование единой системы делопроизводства в Администрации с использованием автоматизированной системы «Делопроизводство». Кроме того, управление обеспечивает работы с секретными документами, специальную документальную связь с региональными органами исполнительной власти, использование информационных баз данных, комплектование, обработку, хранение и использование архивного фонда документов и библиотечного фонда Администрации.

*Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан* обеспечивает рассмотрение устных и письменных обращений граждан, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства, адресованных Президенту РФ и Администрации, организует прием граждан должностными лицами Администрации, ведет централизованный учет и анализ обращений граждан. Управление обеспечивает рассмотрение обращений граждан, их направление для рассмотрения в подразделения Администрации, в федеральные и региональные органы государственной власти и контроль выполнения этими органами поручений по обращениям граждан, извещает граждан о результатах рассмотрения их обращений, готовит предложения об устранении причин, порождающих жалобы.

*Протокольно-организационное управление Президента РФ* осуществляет подготовку программ и протокольно-организационное обеспечение визитов за рубеж и поездок по стране Президента РФ и его супруги, мероприятий с их участием в ходе визитов представителей иностранных государств и международных организаций, массовых и других мероприятий, проводимых с участием или по поручению Президента РФ, Руководителя Администрации. Управление также обеспечивает архивирование материалов мероприятий с участием Президента РФ и его супруги, формирование и использование подарочного фонда Президента РФ.

*Референтура Президента РФ* осуществляет подготовку проектов ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию и иных программных документов Президента РФ, его выступлений, приветственных писем и поздравлений, участвует в подготовке этих материалов к изданию, а также участвует в информационно-аналитическом обеспечении визитов Президента РФ за рубеж и его поездок по стране.

*Канцелярия Президента РФ* осуществляет документационное обслуживание Президента РФ, обеспечивает прохождение в установленном порядке и представление Президенту РФ поступающих на его имя документов и материалов, обработку его служебной и исходящей корреспонденции.

*Секретариат Руководителя Администрации Президента РФ* обеспечивает деятельность Руководителя Администрации, заместителей Руководителя Администрации, помощников Президента РФ в целях согласованного функционирования и взаимодействия должностных лиц и подразделений Администрации, обеспечивает прохождение в установленном порядке документов и материалов, поступающих в Администрацию, на имя Руководителя Администрации, его заместителей, помощников Президента РФ, а также исходящей корреспонденции. Секретариат осуществляет подготовку проектов распоряжений Администрации, поручений Руководителя Администрации, его заместителей и помощников Президента РФ и контроль за их исполнением, а также подготовку проводимых этими должностными лицами совещаний, встреч и других мероприятий.

#### **1.4. Совет Безопасности Российской Федерации**

Правовой статус, полномочия, порядок формирования и деятельности Совета Безопасности Российской Федерации (далее — Совет Безопасности) определяются Конституцией РФ, Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» и конкретизируются в Положении о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденном Указом Президента от 7 июня 2004 г. № 726.

Совет Безопасности — это конституционный орган государственной власти, который осуществляет подготовку решений Президента РФ по вопросам стратегии развития страны, обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (национальной безопасности), проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности.

*Основная задача* Совета Безопасности состоит в определении жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявлении и оценке внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов, подготовке решений по предотвращению и нейтрализации таких угроз. В задачи Совета Безопасности входит подготовка решений по предотвращению чрезвычайных

ситуаций, по организации ликвидации их последствий и предложений Президенту РФ о введении, продлении или об отмене чрезвычайного положения.

*Основные функции* Совета Безопасности состоят в следующем:

— рассмотрение вопросов внутренней, внешней и военной политики в области обеспечения национальной безопасности, организация и координация разработки стратегии, подготовка проектов решений Президента РФ и рассмотрение законопроектов по этим вопросам;

— подготовка проектов указов Президента РФ по вопросам обеспечения национальной безопасности и контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих обеспечение национальной безопасности;

— подготовка предложений по определению основных критериев обеспечения национальной безопасности и мониторинг показателей состояния национальной безопасности;

— организация работ по подготовке федеральных программ обеспечения национальной безопасности и по осуществлению контроля их реализации;

— подготовка предложений по координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в процессе реализации принятых решений в области обеспечения национальной безопасности и оценка их эффективности;

— рассмотрение вопросов контроля и поддержания в готовности сил и средств обеспечения национальной безопасности;

— анализ информации о функционировании системы обеспечения национальной безопасности, выработка рекомендаций и предложений по ее совершенствованию, реформированию существующих или созданию новых органов обеспечения национальной безопасности;

— рассмотрение вопросов оборонно-промышленной безопасности и военно-технического сотрудничества с иностранными государствами;

— принятие решений об образовании, реорганизации и упразднении межведомственных комиссий Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности;

— организация научных исследований по проблемам стратегии развития страны и обеспечения национальной безопасности.

Совет Безопасности в соответствии с Конституцией РФ (п. «ж» ст. 83) формирует и возглавляет Президент РФ.

В *состав Совета Безопасности* входят: Председатель Совета Безопасности, которым по должности является Президент РФ, Секретарь Совета Безопасности, постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности, включаемые в его состав Президентом РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Секретарь Совета Безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ, подчиняется непосредственно Президенту РФ, является постоянным членом Совета Безопасности, организует его деятельность и возглавляет аппарат Совета Безопасности. Секретарь Совета Безопасности несет ответственность за обеспечение деятельности и исполнение решений Совета Безопасности.

В соответствии с Указом Президента РФ от 14 ноября 2005 г. № 1328 постоянными членами Совета Безопасности являются:

Председатель Правительства РФ;

Председатель Совета Федерации;

Председатель Государственной Думы;

Руководитель Администрации;

Первый заместитель Председателя Правительства РФ;

Заместитель Председателя Правительства РФ — министр обороны;

Министр внутренних дел;

Министр иностранных дел;

Директор федеральной службы безопасности;

Директор федеральной службы внешней разведки.

Членами Совета Безопасности являются:

Генеральный прокурор РФ;

Министр финансов;

Министр юстиции;

Министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Начальник Генерального штаба Вооруженных Сил — первый заместитель Министра обороны;

Президент Российской академии наук;

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах.

Работой Совета Безопасности руководит Председатель Совета Безопасности. Заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе, как правило, один раз в квартал. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания. Повестку дня заседаний Совета Безопасности и порядок рассмотрения вопросов на них определяет Председатель Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности. Заседания ведет Председатель Совета Безопасности.

Решения Совета Безопасности принимаются на его заседании постоянными членами Совета Безопасности простым большинством голосов от их общего числа и вступают в силу после утверждения Председателем Совета Безопасности. Постоянные члены Совета Безопасности обладают равными правами при принятии решений. Члены Совета Безопасности принимают участие в его заседаниях с правом совещательного голоса. В зависимости от содержания рассматриваемых вопросов к участию в заседаниях Совета Безопасности могут привлекаться другие лица.

Решения Совета Безопасности оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности. При подготовке заседаний Совета Безопасности Секретарь Совета Безопасности проводит рабочие совещания с постоянными членами и приглашенными им членами Совета Безопасности. Подготовку и организацию заседаний Совета Безопасности и обеспечение подготовки проектов его решений осуществляет Секретарь Совета Безопасности.

В целях оперативного обсуждения вопросов обеспечения национальной безопасности Председатель Совета Безопасности проводит с постоянными членами Совета Безопасности оперативные совещания, как правило, один раз в неделю. Повестка дня оперативных совещаний и состав лиц, приглашаемых на них, определяются Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Решения оперативных совещаний оформляются протоколами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности. Подготовку материалов к оперативным совещаниям осуществляет Секретарь Совета Безопасности. Для подготовки оперативных совещаний Секретарь Совета Безопасности может проводить рабочие совещания, на которые в случае необходимости приглашаются представители федеральных органов исполнительной власти. Организационно-техническое обеспечение оперативных совещаний возлагается на Протоколно-организационное управление Президента РФ.

В целях подготовки решений по стратегическим направлениям развития страны и концептуальным проблемам в области обеспечения национальной безопасности, выносимых на заседания Совета Безопасности, Секретарь Совета Безопасности проводит с постоянными членами и членами Совета Безопасности совещания по стратегическому планированию. Повестка дня совещаний по стратегическому планированию и состав их участников из числа постоянных членов и членов Совета Безопасности определяются Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности. Состав иных лиц, приглашенных на совещания по стратегическому планированию, определяется Секретарем Совета Безопасности.

Решения совещаний по стратегическому планированию оформляются протоколами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности. Подготовку материалов к совещаниям по стратегическому планированию осуществляет Секретарь Совета Безопасности. Организационно-техническое обеспечение совещаний по стратегическому планированию возлагается на аппарат Совета Безопасности.

Присутствие на заседаниях Совета Безопасности, на оперативных совещаниях и совещаниях по стратегическому планированию постоянных членов и членов Совета Безопасности является обязательным. Делегирование ими своих полномочий в Совете Безопасности, в том числе и на совещаниях, иным должностным лицам не допускается.

Для реализации решений Совета Безопасности, оперативных совещаний и совещаний по стратегическому планированию могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента РФ. Проекты указов, распоряжений и поручений Президента РФ, а также проекты федеральных законов, выносимые на заседания Совета Безопасности, предварительно рассматриваются на рабочем совещании постоянных членов и членов Совета Безопасности, проводимом Секретарем Совета Безопасности.

Основными рабочими органами Совета Безопасности являются *межведомственные комиссии Совета Безопасности*. Постоянные межведомственные комиссии образуются Советом Безопасности по функциональному или региональному признаку. В случае необходимости подготовки предложений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, отдельным проблемам обеспечения стабильности и правопорядка в обществе и государстве, защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности страны могут создаваться временные межведомственные комиссии.

Положения о межведомственных комиссиях Совета Безопасности и их состав по должностям утверждаются Президентом РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности<sup>1</sup>. Персональный состав каждой межведомственной комиссии утверждается Секретарем Совета Безопасности по представлению руководителей федеральных органов исполнительной власти, должностные лица которых включены в состав этой комиссии.

<sup>1</sup> Указом Президента РФ от 28 октября 2005 г. № 1244 утверждены положения и Указом Президента РФ от 12 июня 2006 г. № 601 — составы по должностям межведомственных комиссий Совета Безопасности.

В настоящее время действуют семь межведомственных комиссий:

- по безопасности в экономической и социальной сфере;
- по военной безопасности;
- по информационной безопасности;
- по общественной безопасности;
- по проблемам Содружества Независимых Государств;
- по проблемам стратегического планирования;
- по экологической безопасности.

Межведомственные комиссии осуществляют подготовку предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям внутренней и внешней политики в области обеспечения национальной безопасности, способствуют координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти по реализации федеральных программ в области обеспечения национальной безопасности и исполнению решений Совета Безопасности.

Заседания межведомственных комиссий проводятся в соответствии с планами, включающими в себя вопросы, обсуждаемые на заседаниях Совета Безопасности. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания. Решения межведомственных комиссий, утвержденные Секретарем Совета Безопасности, направляются в соответствующие органы и организации для рассмотрения с последующим уведомлением комиссий о результатах рассмотрения и при необходимости — о принятых мерах.

Организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности межведомственных комиссий осуществляют федеральные органы исполнительной власти,

представители которых включены в состав этих комиссий, а также аппарат Совета Безопасности.

Деятельность Совета Безопасности обеспечивается Администрацией Президента РФ, организационно-техническое и информационное обеспечение осуществляет аппарат Совета Безопасности.

*Аппарат Совета Безопасности*, положение о котором утверждается Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации, является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Основные задачи аппарата состоят в информационно-аналитическом обеспечении деятельности Президента РФ и Совета Безопасности по вопросам национальной безопасности, подготовке аналитических материалов и прогнозов по этим вопросам, организации подготовки федеральных программ и предложений по обеспечению национальной безопасности, а также в осуществлении контроля за реализацией федеральными и региональными органами исполнительной власти решений Совета Безопасности.

Научно-методологическое обеспечение деятельности по вопросам национальной безопасности осуществляет *научный совет при Совете Безопасности*, который создается, реорганизуется и упраздняется Президентом РФ на основании решения Совета Безопасности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Положение о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации и его состав утверждены Указом Президента РФ от 19 февраля 2005 г. № 182.

На научный совет возлагаются функции по научной проработке актуальных вопросов и совершенствованию методологии научного обоснования стратегии развития страны, прогнозирования и выявления угроз национальной безопасности, а также по научной оценке мер по обеспечению национальной безопасности и экспертизе предложений по важнейшим направлениям государственной политики в этой сфере. В функции научного совета входят участие в рассмотрении и оценке информации о состоянии национальной безопасности и угрожающих ей факторах, научная экспертиза проектов нормативных, концептуальных, аналитических и иных документов по вопросам национальной безопасности, участие в подготовке аналитических материалов к заседаниям и научное обоснование проектов решений Совета Безопасности и его рабочих органов. Научный совет осуществляет также сравнительный анализ теории и практики обеспечения национальной безопасности в

зарубежных странах и в России, подготовку предложений по направлениям научных исследований в области обеспечения национальной безопасности.

Научный совет формируется в составе председателя, которым по должности является Секретарь Совета Безопасности, заместителей председателя и членов научного совета. Исполнение всех обязанностей в совете осуществляется на общественных началах. В состав научного совета включаются представители Российской академии наук, отраслевых академий наук, имеющих государственный статус, руководители (представители) научных организаций, а также отдельные ученые и специалисты.

В составе научного совета образуются секции по основным направлениям его деятельности, количество и состав которых, включая руководителей секций, утверждает Секретарь Совета Безопасности. Для оперативного рассмотрения вопросов образуется президиум научного совета, в который входят председатель, заместители председателя и руководители секций научного совета.

Деятельность научного совета осуществляется в форме пленарных заседаний, совещаний членов президиума и заседаний секций. Пленарные заседания и заседания секций научного совета являются правомочными, если на них присутствует не менее половины входящих в их составы членов научного совета. Решения научного совета и его секций принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих членов научного совета и оформляются протоколами. Эти решения носят рекомендательный характер и учитываются в деятельности Совета Безопасности и его аппарата, а также могут быть направлены заинтересованным органам государственной власти и местного самоуправления.

К основным концептуальным документам по вопросам национальной безопасности, которые были разработаны в процессе деятельности Совета Безопасности, относятся:

*Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)*, которая является составной частью стратегии национальной безопасности России и имеет своей целью обеспечение такого развития ее экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз (одобрена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608);

*Основы пограничной политики Российской Федерации*, которые являются составной частью Концепции национальной безопасности и представляют собой систему официально

принятых взглядов на цель, задачи, принципы, основные направления и механизм реализации пограничной политики с целью реализации и защиты национальных интересов России, обеспечения безопасности личности, общества и государства в пограничном пространстве страны (утверждены Президентом РФ 5 октября 1996 г.);

*Концепция национальной безопасности Российской Федерации*, представляющая собой систему взглядов на обеспечение в России безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности (утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 с изменениями и дополнениями от 10 января 2000 г. № 24);

*Военная доктрина Российской Федерации*, представляющая собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности России (утверждена Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706);

*Концепция внешней политики Российской Федерации*, представляющая собой систему взглядов на содержание и основные направления внешнеполитической деятельности России, основной целью которой является обеспечение безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе (утверждена Президентом РФ 28 июня 2000 г.);

*Доктрина информационной безопасности Российской Федерации*, представляющая собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности России как состояния защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства (утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. Пр-1895);

*Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г.*, которая определяет национальную морскую политику России как политику в области изучения, освоения и использования Мирового океана в интересах безопасности, устойчивого экономического и социального развития государства (утверждена Президентом РФ 27 июня 2001 г. Пр-1387);

*Экологическая доктрина Российской Федерации*, определяющая цели, направления, задачи и принципы проведения в России единой государственной политики в области экологии, стратегической целью которой является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития

общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р);

*Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу*, которые определяют цель, основные принципы, приоритетные направления, задачи и меры государственной поддержки в области обеспечения химической и биологической безопасности личности, общества и государства, а также механизмы и этапы реализации государственной политики в этой области, направленной на последовательное снижение до минимально приемлемого уровня риска воздействия опасных химических и биологических факторов на население, производственную и социальную инфраструктуру и экологическую систему России (утверждены Президентом РФ 4 декабря 2003 г. Пр-2194);

*Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу*, которые определяют цель, приоритетные направления, основные принципы и задачи государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности России, а также направления программно-целевого планирования и управления в этой области для обеспечения последовательного снижения до приемлемого уровня техногенного воздействия на население и окружающую среду при использовании атомной энергии и снижения до допустимых норм воздействия природных источников ионизирующего излучения (утверждены Президентом РФ 4 декабря 2003 г. Пр-2196).

При этом необходимо отметить, что реальная защищенность интересов прежде всего личности и общества в социальной, экономической, политической, информационной и экологической сферах сегодня остается острой проблемой России. Систематически возникающие напряженные и конфликтные ситуации во взаимоотношениях России с экономически развитыми странами мирового сообщества и странами на постсоветском пространстве, очевидно, не способствуют защищенности внешнеполитических интересов государства.

### **1.5. Государственный Совет Российской Федерации**

Государственный Совет Российской Федерации был образован Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 после вступления в силу Федерального закона от 5 августа 2000

г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Этот закон отменил порядок формирования верхней палаты российского парламента, при котором высшее должностное лицо (высший руководитель органов исполнительной власти) субъекта Российской Федерации — его глава становился членом Совета Федерации по должности.

Государственный Совет Российской Федерации (далее — Государственный совет) является совещательным органом, содействующим главе государства в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Государственный совет был создан в качестве компенсации главам субъектов Федерации утраченной ими возможности непосредственно влиять в статусе члена Совета Федерации на принятие государственных решений на федеральном уровне, «в целях сохранения и использования потенциала высших должностных лиц субъектов Федерации, учитывая пожелания и предложения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

Название «Государственный совет» было использовано для придания внешнего исторического подобия Государственному совету Российской империи, образованному манифестом императора Александра I от 1 января 1810 г. Императорский Государственный совет до 1906 г. был высшим законсовещательным учреждением, в котором по проекту инициатора его создания М. Сперанского «все действия порядка законодательного, судного и исполнительного в главных их отношениях соединяются и через него восходят к державной власти»<sup>2</sup>, а затем был реорганизован и получил права верхней палаты парламента.

<sup>2</sup> *Сперанский М. М.* Введение к уложению государственных законов (План всеобщего государственного образования). С. 113. Электронная библиотека Исторического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, [www.hist.msu.ru](http://www.hist.msu.ru).

*Основной задачей* Государственного совета является обсуждение вопросов особого государственного значения, касающихся государственного строительства, развития Федерации, хода экономических и социальных реформ, исполнения органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, распоряжений Правительства РФ, и внесение необходимых предложений Президенту РФ.

Государственный совет призван содействовать Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти, рассматривать по предложению Президента РФ проекты федеральных законов и указов Президента РФ, обсуждать проект федерального бюджета и информацию о ходе его исполнения, а также вопросы кадровой политики.

В *состав Государственного совета* входят председатель Государственного совета, которым является Президент РФ, и члены Государственного совета. Исполнение всех обязанностей в совете осуществляется на общественных началах. Членами Государственного совета по должности являются главы субъектов Федерации. По решению Президента РФ в состав Государственного совета могут включаться лица, которые были главой субъекта Федерации два и более срока подряд.

Для решения оперативных вопросов формируется *президиум Государственного совета* в составе семи его членов. Персональный состав президиума определяется Президентом РФ и подлежит ротации один раз в полгода. Президиум Государственного совета рассматривает план работы и повестку дня очередного заседания Государственного совета, анализирует реализацию плана работ и решений Государственного совета. Заседания президиума проводятся по мере необходимости, но, как правило, не реже одного раза в месяц.

Председатель Государственного совета определяет место и время проведения заседаний Государственного совета и его президиума, председательствует на этих заседаниях, формирует на основе предложений членов президиума план работы и повестку дня очередного заседания, дает поручения членам и секретарю Государственного совета.

Обязанности секретаря Государственного совета, который не входит в его состав, по решению Президента РФ возлагаются на общественных началах на одного из заместителей Руководителя Администрации Президента РФ. Секретарь несет ответственность за обеспечение деятельности Государственного совета и исполняет поручения его председателя.

Члены Государственного совета вносят в его президиум предложения по плану работы, повестке дня заседаний и порядку обсуждения вопросов, участвуют в подготовке материалов к заседаниям, а также проектов решений. Члены Государственного совета не вправе делегировать свои полномочия другим лицам.

Государственный совет и его президиум могут создавать постоянные и временные рабочие группы для подготовки вопросов к обсуждению, привлекать к отдельным работам ученых и специалистов.

Заседания Государственного совета проводятся регулярно, как правило, не реже одного раза в три месяца. По решению председателя могут проводиться внеочередные заседания. Заседание правомочно, если на нем присутствует большинство от общего числа членов Государственного совета.

Каждое заседание посвящено обсуждению одного крупного вопроса. Накануне заседаний Государственного совета по теме предстоящего обсуждения проводятся заседания его президиума. Утвердилась также практика обсуждения некоторых вопросов в ходе совместных заседаний президиума Государственного совета и Совета Безопасности, иногда — с привлечением профильных совещательных органов при Президенте РФ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

Заседания Государственного совета проводятся, как правило, в Московском Кремле. В последнее время стало широко практиковаться проведение выездных заседаний в субъектах Федерации.

Решение Государственного совета принимается на его заседании путем обсуждения. По решению председателя голосование может проводиться по любому вопросу повестки дня. Председатель вправе установить порядок принятия решений по вопросам, имеющим особое государственное значение, консенсусом. Решения Государственного совета оформляются протоколом, который подписывает его секретарь, а при необходимости — указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ.

Деятельность Государственного совета обеспечивает Управление Президента РФ по внутренней политике.

Государственный совет представляет собой специально созданную и полностью подконтрольную президентской власти структуру, которая предназначена для компенсации главам субъектов Федерации утраченного ими реального политического влияния на процессы государственного управления, но при этом лишена властно-принудительных полномочий. Государственный совет используется для придания в общественном мнении коллегиального характера и декоративной публичности процессу принятия важных государственных решений.

Состав иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ приведен в Приложении 3.

### **1.6. Управление делами Президента Российской Федерации**

В соответствии с Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 7 августа 2000 г. № 1444 (с изменениями от 12 января 2001 г. № 27, от 20 мая 2004 г. № 650), Управление делами Президента РФ является федеральным органом исполнительной власти (федеральным агентством), руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ. Управление делами Президента (далее — Управление делами) оказывает государственные услуги, управляет государственным имуществом и выполняет иные возложенные на него функции, является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации, бюджетный и иные счета (в том числе в иностранной валюте).

С формально юридической точки зрения Управление делами входит в структуру федеральной исполнительной власти, но занимает в этой структуре обособленное положение и по организационно-функциональным параметрам своей деятельности фактически является институцией президентской власти.

Управление делами организует и непосредственно осуществляет с участием подведомственных организаций (федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений)<sup>1</sup> следующие *виды деятельности*.

<sup>1</sup> В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ч. I):

Государственным унитарным предприятием признается *коммерческая организация*, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество, имущество государственного унитарного предприятия находится в государственной собственности и принадлежит такому предприятию на правах хозяйственного ведения или оперативного управления (ст. 113).

Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций *некоммерческого характера* и финансируемая им полностью или частично (ст. 120), учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им (ст. 296).

1. *Материально-техническое обеспечение* деятельности Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации, Администрации Президента, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Военной коллегии Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ (высших органов государственной власти), а также Центральной избирательной комиссии и Счетной палаты.

Управление делами организует эксплуатацию объектов, используемых этими государственными органами, а также содержание закрепленных за ними помещений, оборудования и прилегающей территории. В эксплуатационном обслуживании Управлением делами находятся здания высших органов государственной власти, включая Московский Кремль, а также здания Счетной палаты и Министерства иностранных дел. Управление делами решает эти и другие задачи материально-технического обеспечения деятельности высших органов государственной власти с привлечением подведомственных ему ФГУ Производственно-техническое объединение и семь ФГУ по эксплуатации зданий, ФГУП Издательство «Известия», Издательство «Пресса», «Предприятие по поставкам продукции Управления делами Президента», «Мебельная фабрика», «Книжная экспедиция» и Центр «Русские ремесла»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Центр «Русские ремесла» как государственное предприятие, относящееся исключительно к федеральной собственности, создан 23 августа 1995 г. решением Управления делами Президента Российской Федерации, являющегося его учредителем и вышестоящей организацией. На базе предприятия организовано производство высокохудожественных уникальных и малотиражных изделий декоративно-прикладного искусства, в том числе с использованием государственной символики Российской Федерации и символики ее субъектов, производство наград, знаков отличия, предметов для подарочных фондов органов власти и управления, производство ювелирных украшений массового спроса из драгоценных металлов, драгоценных, полудрагоценных и поделочных камней. Центр «Русские ремесла» продолжает традиции ярославской школы иконописи, рождая истинные шедевры иконописного искусства, которые занимают достойное место в храмах, галереях и частных коллекциях. (Официальный сайт ФГУП «Русские ремесла» [remesla.yaroslavl.ru](http://remesla.yaroslavl.ru))

2. *Социально-бытовое обслуживание* Президента РФ, членов Правительства РФ, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда

РФ, Верховного Суда РФ и Военной коллегии Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ (высших должностных лиц государства), а также сотрудников Администрации Президента РФ и аппаратов высших органов государственной власти (сотрудников высших органов государственной власти).

Управление делами решает вопросы медицинского, санаторно-курортного, социально-бытового обслуживания и обеспечения жилыми помещениями высших должностных лиц государства, сотрудников высших органов государственной власти и членов их семей, а также сотрудников подведомственных организаций.

Медицинскую, лечебно-профилактическую и санаторно-курортную помощь обеспечивает Главное медицинское управление Управления делами Президента РФ<sup>2</sup>. Это управление осуществляет руководство организациями медицинского профиля (5 поликлиник, 6 стационаров, 6 аптек, 6 научных и образовательных медицинских учреждений, включая медицинский колледж и библиотеку) и необходимыми для их функционирования обслуживающими организациями (Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора, ФГУ Центр контроля качества лекарственных средств и медицинских измерений, ФГУ Центральный медицинский архив). Кроме того, управление организует производство лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения с привлечением ФГУП Ремонтно-монтажное производство медицинской техники «Медтехника».

<sup>2</sup> «Главное медицинское управление Управления делами Президента Российской Федерации придерживается в своей деятельности традиций Кремлевской медицины, продолжающей дела многих поколений лейб-медиков, практиковавших при дворе российских императоров, и врачей, трудившихся в Лечебно-санитарном управлении Кремля, в Четвертом главном управлении при Минздраве СССР». (Из Положения о Главном медицинском управлении. Официальный сайт Управления делами Президента Российской Федерации [www.udprf.ru](http://www.udprf.ru))

Лечебно-оздоровительный комплекс Управления делами включает 18 санаториев, домов отдыха, оздоровительных комплексов, в том числе санаторий «Русь» и оздоровительный комплекс «Дагомыс», расположенные в городе Сочи на побережье Черного моря. Управление делами самостоятельно утверждает цены на путевки в эти здравницы и распределяет в них места.

В жилищный комплекс Управления делами входят государственные резиденции Президента РФ и загородные дома, предоставляемые высшим должностным лицам для постоянного проживания на период исполнения полномочий (так называемые государственные дачи). Для решения жилищных вопросов и вопросов временного размещения в распоряжении Управления делами находятся жилые дома и ФГУП Общежитие Управления делами Президента РФ, ведется строительство домов для предоставления постоянных и служебных квартир, имеются гостиничные комплексы «Президент-Отель» и «Арбат», пятизвездочная гостиница «Золотое кольцо».

Для социально-бытового обслуживания используются ФГУП «Объединенная прачечная» Управления делами Президента РФ, «Комбинат бытовых услуг», «Предприятие бытового обслуживания «Президент-Сервис» (обслуживание официальных лиц и делегаций в аэропортах города Москвы), а также детские дошкольные и образовательные учреждения (12 детских садов и общеобразовательная школа).

Кроме того, в функции Управления делами входит организация и проведение физкультурно-оздоровительных, культурных и социальных мероприятий в зданиях, закрепленных за федеральными государственными органами. В этих целях используется ФГУ «Государственный Кремлевский Дворец» (проведение концертов, фестивалей, шоу, презентаций, форумов, конференций, общественно-политических, спортивных мероприятий) и ФГУП «Кремль» (организация и проведение культурно-массовых и развлекательных мероприятий на территории Кремля и Красной площади, а также других объектов Управления делами Президента РФ). Для проведения мероприятий общероссийского и международного уровня (симпозиумов, конференций, презентаций и других) используются гостиничные комплексы в Москве и созданный в 2002 г. на базе Константиновского дворца (поселок Стрельня, Санкт-Петербург) ФГУП «Государственный комплекс «Дворец Конгрессов».

Управление делами организует общественное питание в федеральных государственных органах, обслуживание протокольных мероприятий и государственных приемов с участием высших должностных лиц государства. Эти задачи решает Главное управление общественного питания Управления делами Президента РФ<sup>1</sup>, которое осуществляет руководство и контроль деятельности 5 комбинатов питания («Кремлевский», Правительства РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, Счетной палаты), ФГУП «Торговый дом «Кремлевский» Управления делами Президента РФ (оптово-розничная

торговля продуктами питания) и ФГУП «Оздоровительно-производственный комплекс «Непецино» Управления делами Президента РФ (сельскохозяйственное производство).

<sup>1</sup> «В задачи Главного управления общественного питания входит организация питания сотрудников высших органов власти, производство и обеспечение высококачественной экологически чистой продукцией сельского хозяйства комбинатов питания, лечебно-оздоровительных и дошкольных организаций». (Из Положения о Главном управлении общественного питания. Официальный сайт Управления делами Президента Российской Федерации [www.udprf.ru](http://www.udprf.ru))

Управление делами осуществляет обслуживание автотранспортом высших должностных лиц государства и сотрудников высших органов государственной власти, обеспечивает железнодорожные и авиационные перевозки, а также перевозки водным транспортом этих лиц и сотрудников. Для этого используются подведомственные Управлению делами 3 автобазы, ФГУ «Автотранспортный комбинат», ФГУП «Транспортный комбинат «Россия» Управления делами Президента РФ и Государственная транспортная компания «Россия»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> «Государственная транспортная компания «Россия» (ГТК «Россия») — российская государственная авиакомпания, занимающаяся перевозкой официальных лиц Российской Федерации. 100% акций компании принадлежит государству, компания подчиняется Управлению делами Президента Российской Федерации. В 1956 г. в аэропорту Внуково был создан авиационный отряд особого назначения. В 1992 г. внуковский специальный авиаотряд был преобразован в акционерное общество «Россия». В октябре 2006 г. ГТК «Россия» и авиакомпания «Пулково» были объединены. После объединения ГТК «Россия» обладает одним из крупнейших самолетных флотов в России, насчитывающим 88 машин. ГТК «Россия» выполняет регулярные коммерческие, чартерные, а также грузовые и почтовые рейсы. Но основная специализация компании — выполнение рейсов специального назначения для высших должностных лиц Российской Федерации. В 2005 г. авиакомпания перевезла 2,8 млн пассажиров, в том числе 1,4 млн — на международных рейсах» (Википедия – свободная энциклопедия, [ru.wikipedia.org](http://ru.wikipedia.org))

3. *Финансовое обеспечение* деятельности Президента РФ, Правительства РФ и его аппарата, Администрации Президента РФ.

Управление делами непосредственно осуществляет финансирование из федерального бюджета расходов, связанных с обеспечением деятельности этих высших органов государственной власти. Для этого Управление делами готовит обоснования потребности в бюджетных ассигнованиях для финансирования деятельности Правительства РФ, Администрации Президента РФ и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Управления делами, коммунальных и транспортных организаций, обеспечивающих деятельность высших органов государственной власти, учреждений культуры, здравоохранения и детских дошкольных учреждений, обслуживающих государственных служащих и членов их семей.

4. *Управление и распоряжение объектами федеральной собственности, включая имущество, закрепленное за подведомственными Управлению делами организациями, и управление подведомственными организациями.*

Федеральная собственность, управление и распоряжение которой возложено на Управление делами, не подлежит отчуждению, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Федеральная собственность, закрепленная за подведомственными федеральными государственными унитарными предприятиями, может быть внесена ими в уставный (складочный) капитал создаваемых (учреждаемых) хозяйственных обществ и товариществ на основании решения Управления делами. Доходы подведомственных организаций направляются на решение задач, возложенных на Управление делами.

Управление делами организует строительство, реконструкцию и ремонт объектов, используемых высшими органами государственной власти и подведомственными организациями; осуществляет проектирование, строительство и приобретение объектов социально-бытового и производственного назначения, а также жилых помещений; формирует и утверждает текущие и перспективные планы производственно-коммерческой деятельности, капитального строительства и ремонта; направляет в порядке долевого участия средства на финансирование капитального строительства объектов производственного и непроизводственного назначения, а также на осуществление хозяйственной деятельности. Управление делами имеет 4 подведомственные строительные организации: ФГУП «Дирекция по строительству и реконструкции объектов федеральных государственных органов», «Ремонтно-строительное управление», Строительное объединение, «Федеральный комплекс «Кремлевский».

5. *Управление имуществом Российской Федерации за рубежом и участие во внешнеэкономической деятельности.*

Управление делами на основании Указа Президента РФ от 23 октября 2000 г. № 1771 осуществляет перерегистрацию прав собственности Российской Федерации на недвижимое имущество за рубежом, поиск имущества бывшей Российской империи и бывшего СССР, восстановление и защиту прав собственности Российской Федерации на это имущество. К настоящему времени Управление делами совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти провело перерегистрацию прав собственности с СССР на Российскую Федерацию в 58 странах из 70. В соответствии с этим указом Управление делами управляет федеральной недвижимой собственностью за рубежом, процесс передачи которой в его распоряжение полностью еще не завершен. В настоящее время суммарная площадь зданий и сооружений, находящихся в ведении Управления делами в 70 странах мира, составляет 627,6 тыс. м<sup>2</sup>, из которых около 206 тыс. м<sup>2</sup> предоставлены в безвозмездное пользование представительствам государственных органов Российской Федерации за рубежом<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт Управления делами Президента Российской Федерации [www.udprf.ru](http://www.udprf.ru).

Управление делами осуществляет международное сотрудничество с целью организации постоянного хозяйственного диалога и реализации экономически обоснованных совместных проектов с зарубежными партнерами. Для обеспечения постоянного делового сотрудничества создан и функционирует Совет управляющих делами и аналогичных структур президентов стран СНГ, в рамках которого Управление делами реализует более 30 хозяйственных договоров и соглашений. Кроме того, с участием Управления делами в 2000 г. был создан Смешанный Российско-Японский Комитет содействия совместным экономическим проектам.

Управление делами осуществляет свою деятельность за счет средств федерального бюджета, выделяемых на его содержание, а также средств, получаемых от управления подведомственными ему организациями и от управления и распоряжения подведомственными ему объектами федеральной собственности.

Управление делами возглавляет *управляющий делами Президента РФ*, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ. Управляющий делами на

основе единоначалия осуществляет общее руководство Управлением делами и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Управление задач и функций. Он заключает и расторгает контракты с руководителями подведомственных организаций, назначает их на должность и освобождает от должности.

Управляющий делами имеет первого заместителя, заместителя и заместителя — начальника Главного медицинского управления, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению управляющего делами.

В Управлении делами образуется коллегия в количестве 15 человек, в состав которой по должности входят управляющий делами (председатель коллегии) и его заместители, а также другие члены коллегии, утверждаемые Президентом по представлению управляющего делами. Коллегия созывается управляющим делами для рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности Управления. В случае разногласий между управляющим делами и коллегией управляющий делами реализует свое решение и информирует Президента РФ или Правительство РФ о возникших разногласиях.

В структуру Управления делами входит 13 самостоятельных подразделений, и его штатная численность составляет 512 сотрудников без персонала по охране и обслуживанию зданий.

Управление делами Президента РФ — это прямое наследие советской системы партийно-государственного распределения социальных благ и привилегий, которая в условиях «оденуживания» административного рынка<sup>1</sup> мимикрировала в государственную предпринимательскую структуру при президентской власти, дающую возможность чиновникам, используя их государственные полномочия, бюджетное финансирование и право распоряжаться государственной собственностью, практически бесконтрольно и небескорыстно заниматься коммерческой деятельностью. Функции Управления делами Президента РФ по социально-бытовому обслуживанию высших должностных лиц государства и сотрудников высших органов государственной власти, а фактически по предоставлению им в зависимости от занимаемого служебного положения социальных льгот и привилегий устанавливают социально-статусную и материально-бытовую зависимость этих лиц от президентской власти. В современных российских реалиях такая зависимость позволяет влиять на личную лояльность государственных должностных лиц и служащих действующему Президенту РФ.

## **Литература**

1. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. М.: Спарк, 2001. С. 405–471.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Общая часть / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 2000. С. 598–624.
3. *Нисневич Ю. А.* Закон и политика. М.: МОО «Открытая Россия», 2005. С. 87–95.

#### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Глава 4 «Президент Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
3. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
4. Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490.
5. Положение о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726.
6. Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602.
7. Положение об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента от 7 августа 2000 г. № 1444 (с изм. от 12 января 2001 г. № 27, от 20 мая 2004 г. № 650).

#### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт Президента Российской Федерации [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).
2. Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации [www.scrf.gov.ru](http://www.scrf.gov.ru).
3. Официальный сайт Управления делами Президента Российской Федерации [www.udprf.ru](http://www.udprf.ru).

## **ГЛАВА 2**

### **ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ — ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **2.1. Полномочия и принципы деятельности парламента Российской Федерации**

В правовом демократическом государстве, которым Конституция РФ (ст. 1) провозглашает Российскую Федерацию, доминирующее положение в системе разделения властей занимает *законодательная власть*, выполняющая функцию и наделенная полномочиями по формированию правовой системы государства, обеспечению нормативного правового регулирования общественных отношений. Доминирующее, но не абсолютно главенствующее положение законодательной власти определяется не только тем, что она формирует законодательство, предметом регулирования которого является весь комплекс социальных, экономических, политических, информационных и иных общественных отношений, но и тем, что в форме законодательных установлений эта власть определяет нормативные правовые правила деятельности других ветвей и органов власти<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 37.

В действительно правовом государстве деятельность законодательной власти должна быть направлена на обеспечение абсолютного приоритета и главенства в организации всех сфер жизнедеятельности общества и государства прав и свобод человека и гражданина путем создания законов, обеспечивающих защиту таких прав и свобод. Именно этот принцип Конституция РФ (ст. 18) провозглашает в качестве основного принципа деятельности законодательной власти, устанавливая, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной власти.

Система органов законодательной власти в федеративном государстве, которым в соответствии с Конституцией РФ (ст. 1) является Российская Федерация, представляет собой иерархическую по уровням компетенции конструкцию, на вершине которой находится парламент страны, а ее сетевую основу образуют законодательные (представительные) органы субъектов Федерации. Организованный таким образом институт законодательной власти является единственным среди всех институтов государства, который должен не только формироваться, но и действовать на основе политической конкуренции. В рамках этого института избранные всеобщим голосованием политические представители различных социальных групп и слоев общества призваны проводить публичное и конкурентное обсуждение текущих и перспективных целей, задач, проблем развития общества и государства, а также методов их решения, и придавать тем из них, которые поддерживаются большинством, общезначимый статус в качестве закона.

*Парламент страны* — это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. При этом парламент наделяется тремя основными функциями: представительской, законодательной и контрольной.

Полномочия и принципы деятельности Федерального Собрания — парламента Российской Федерации устанавливает Конституция РФ (глава 5 «Федеральное Собрание»), которая определяет Федеральное Собрание как представительный и законодательный орган (ст. 94) и наделяет его рядом контрольных полномочий (ч. 5 ст. 101, ст. 102, 103, 114).

В соответствии с федеративной формой политико-территориального устройства Конституция РФ (ст. 95) определяет, что Федеральное собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, а Государственная Дума состоит из 450 избираемых депутатов.

Ключевая роль парламента в системе органов государственной власти базируется на том, что при всех представительных формах правления парламент — это единственный орган общенародного представительства, что определяется как принципами формирования, так и принципами функционирования парламента. Парламент целиком или одна из его палат обязательно формируется при непосредственном участии всех граждан страны на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании, что и предопределяет его функционирование как механизма представительства интересов всего народа. Парламент призван выражать волю народа в управлении делами государства, в чем и состоит его *представительская функция*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. М.: Аспект Пресс, 2007. С. 58.

В Российской Федерации представительскую функцию осуществляет Государственная Дума, депутаты которой избираются тайным голосованием граждан страны на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права. При установленном действующим законодательством порядке формирования Совета Федерации граждане страны непосредственного участия в его формировании не принимают.

Представительство как основа функционирования парламента выражается в обязанности парламентариев отражать в своей деятельности общезначимые цели и интересы

общественного развития, придавая им статус законов, а также в обязанности постоянно поддерживать связи со своими избирателями. В работе парламента должны фокусироваться и находить решения наиболее актуальные проблемы общественной, социально-экономической и политической жизни страны.

Парламент — это один из основополагающих политических институтов представительной демократии, призванный обеспечивать практическую реализацию принципа народовластия, развитие гражданского общества и формирование правового демократического государства. Суть парламента как политического, государственного института состоит в том, что он реализует механизм постоянного включения и участия гражданского общества через его систематически всенародно избираемых представителей в функционировании государственной власти, в системе государственно-властных отношений. Исторически парламента возник и до настоящего времени в современных демократических государствах является ключевым звеном в цепи взаимосвязи и подотчетности государственной власти гражданскому обществу. Эта цепь включает: партийную систему, которая должна обеспечивать политическое структурирование гражданского общества в форме автономных объединений граждан — политических партий; избирательный механизм, который, опираясь на партийную систему, должен обеспечивать регулярное проведение свободных и честных выборов представителей всего народа, прежде всего в парламента и другие органы государственной власти; парламента как общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в формировании законодательства, обеспечивающего защиту и соблюдение прав и свобод человека и гражданина и являющегося основополагающим инструментом государственного управления. Только в том случае, когда все звенья этой единой и неразрывной цепи функционируют в полном соответствии с принципами современной представительной демократии и обеспечивают выполнение возложенных на них функций социально-политического регулирования, народ реально участвует в управлении государством, а государственная власть действительно находится под контролем общества и подотчетна народу<sup>1</sup>. Только при этих условиях народ действительно становится единственным источником власти и носителем суверенитета, как это установлено Конституцией РФ (ст. 3).

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 59.

*Законодательная функция* — это ключевая и наиболее объемная по своему значению и содержанию функция парламента. Результатом реализации этой функции является формирование правовой системы государства, обеспечивающей посредством законодательства правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе развития общества и государства и объективно требующих государственного регулирования в форме законодательных установлений. Текущая задача законодательной деятельности парламента состоит в подготовке и принятии законов, непосредственно предусмотренных конституцией страны, и тех законов, которые обеспечивают потребности развития общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности. При этом следует особо подчеркнуть, что законодательство непосредственно является инструментом формирования стратегии и тактики такого развития.

В рамках законодательной деятельности полномочия Федерального Собрания состоят в рассмотрении и принятии следующих законодательных актов: федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. В форме указанных законов Федеральным Собранием принимаются также изменения и дополнения в уже действующие законы.

*Федеральные конституционные законы* принимаются по следующим вопросам, предусмотренным Конституцией РФ:

- введение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения (ст. 56);
- принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта (ст. 65);
- изменение статуса субъекта Российской Федерации (ст. 66);
- описание и порядок официального использования Государственного флага, герба и гимна Российской Федерации (ст. 70);
- порядок назначения референдума (ст. 84);
- режим военного положения (ст. 87);
- деятельность Уполномоченного по правам человека (ст. 103);
- порядок деятельности Правительства Российской Федерации (ст. 114);
- установление судебной системы Российской Федерации (ст. 118);

— установление полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судов Российской Федерации (ст. 128);

— созыв Конституционного Собрания (ст. 135).

Конституция РФ (ч. 2 ст. 108) устанавливает, 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. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

В настоящее время принято 13 основных федеральных конституционных законов и 34 федеральных конституционных закона о внесении изменений и дополнений в эти 13 законов<sup>1</sup>. Остаются непринятыми федеральные конституционные законы об изменении статуса субъекта Российской Федерации (в связи с отсутствием таких прецедентов), о Верховном Суде РФ и системе федеральных судов общей юрисдикции, о Конституционном Собрании.

<sup>1</sup> Данные системы Консультант Плюс [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) по состоянию на 1 января 2008 г.

Основную массу законодательных актов, рассматриваемых и принимаемых Федеральным Собранием, составляют *федеральные законы*. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 76) федеральные законы принимаются по предметам ведения Российской Федерации и по предметам ее совместного ведения с субъектами Федерации. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Конституция РФ (ст. 105) устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа ее 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 четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

Конституция РФ наделяет *Совет Федерации правом отлагательного вето на федеральный закон, принятый Государственной Думой*. Такое вето может быть преодолено и федеральный закон будет считаться принятым, если при повторном голосовании за закон в

ранее принятой редакции проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут также создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

При этом Конституция РФ (ст. 106) устанавливает, что обязательному рассмотрению Советом Федерации подлежат не все федеральные законы, принятые Государственной Думой. В обязательном порядке Совет Федерации должен рассматривать федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров; статуса и защиты государственной границы; войны и мира.

В соответствии с Конституцией РФ (ч. 1, 2 ст. 107) принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ, который в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

При этом Конституция РФ (ч. 3 ст. 107) *наделяет Президента РФ правом отлагательного вето на федеральный закон, принятый парламентом*. Если Президент РФ в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклоняет его, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то он подлежит подписанию в течение семи дней и обнародованию Президентом РФ. В случае отклонения федерального закона Президентом РФ для устранения возникших между ним и парламентом разногласий также может создаваться специальная комиссия для выработки согласованного текста с последующим повторным рассмотрением закона Федеральным Собранием по результатам работы этой комиссии.

Конституция РФ (ст. 104) устанавливает, что право законодательной инициативы по федеральным конституционным и федеральным законам принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

Конституция РФ устанавливает, что федеральные конституционные и федеральные законы имеют прямое действие на территории Российской Федерации (ст. 76) и подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные законы не применяются (ст. 15)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О законодательном процессе принятия федеральных конституционных и федеральных законов см.: *Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е.* Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 111–145; *Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой.* М.: Юристъ, 2000. С. 95–136.

*Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации* представляет собой особый правовой акт, который принимается для внесения поправок, изменяющих положения глав 3–8 Конституции РФ в соответствии с ее статьей 136<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Этот особый правовой акт был установлен Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 45, ст. 4408).

Указанная статья устанавливает, что поправки к главам 3–8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Парламентская процедура внесения поправок к главам 3–8 Конституции РФ в форме закона Российской Федерации о поправках к Конституции РФ регламентируется Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Эта процедура отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона по кругу субъектов права законодательной инициативы и по условиям вступления в силу таких поправок<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> О законодательном процессе внесения поправок в Конституцию РФ см.: *Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е.* Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 145–150; *Парламентское право России.* С. 136–143.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 134) предложения о поправках, изменяющих положения глав 3–8 Конституции РФ, могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы

субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. В данном случае круг субъектов права законодательной инициативы отличается от круга субъектов права законодательной инициативы по федеральным конституционным и федеральным законам. Во-первых, в этот круг не входят Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший арбитражный Суд РФ. Во-вторых, Государственная Дума входит в этот круг как палата. В-третьих, в этом случае право законодательной инициативы принадлежит не отдельным членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, а лишь их группам установленной численности.

Закон Российской Федерации о поправках к Конституции РФ в отличие от федерального конституционного закона вступает в силу только после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. Процедура такого одобрения осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», а ее результаты устанавливаются постановлением Совета Федерации, которое может быть обжаловано в Верховном Суде РФ. До вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ закон не направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования.

*Контрольная функция* парламента заключается в том, что в условиях демократически организованной системы разделения властей прежде всего конституция наделяет парламент правом в том или ином объеме контролировать деятельность других ветвей власти, их органов и должностных лиц. Объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль может в отдельных случаях распространяться на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы и др.<sup>1</sup> Характер и объем контрольной функции парламента во многом определяет специфику государственного режима и взаимоотношений институтов государственной власти.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 468.

Конституция РФ прямо не устанавливает институт парламентского контроля и наделяет Федеральное Собрание лишь ограниченным набором контрольных полномочий.

К ним относится право Совета Федерации и Государственной Думы совместно образовывать Счетную палату для осуществления контроля за исполнением федерального

бюджета, отчет об исполнении которого Правительство РФ должно предоставлять Государственной Думе (ч. 5 ст. 101; ч. 1 ст. 114). К специфическим формам контрольных полномочий российского парламента относятся: право Совета Федерации отрешать от должности Президента РФ и право Государственной Думы выдвигать обвинение против Президента РФ для отрешения его от должности; право Совета Федерации назначать и освобождать от должности Генерального прокурора РФ; право Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству РФ и ее право назначать и освобождать от должности Председателя Центрального банка РФ.

Особо следует отметить, что Конституция РФ (ст. 103) учреждает новый для России институт Уполномоченного по правам человека, право назначения и освобождения от должности которого предоставляется Государственной Думе. Деятельность Уполномоченного по правам человека, который при осуществлении своих полномочий не подотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, позволяет выявить общие недостатки деятельности государственных органов, и в первую очередь исполнительной власти, обобщить типичные нарушения прав и свобод личности, предложить пути их устранения.

Мировая парламентская практика показывает, что наиболее действенным механизмом осуществления парламентского контроля является квазисудебное парламентское расследование, следствием которого может стать отставка правительства или отдельных должностных лиц, в отношении которых в результате подобного расследования может быть возбуждено судебное разбирательство<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 61.

После длительных и острых политических дискуссий, продолжавшихся с момента принятия Конституции РФ в 1993 году, институт парламентского расследования был наконец введен Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» с последующим изменением от 30 декабря 2006 г. № 277-ФЗ.

Однако, как представляется, данный закон не столько способствует проведению полноценного парламентского расследования, сколько только декларирует наличие такого института, превращая парламентское расследование в сложно осуществимую,

малозффективную и в значительной мере фиктивную процедуру. В частности, в соответствии с этим законом (ст. 4) не подлежит парламентскому расследованию деятельность Президента РФ, а также органов дознания и предварительного следствия. Но именно эти органы, как показывает российская практика, достаточно часто в процессе своей деятельности склонны к различным нарушениям прав и свобод человека и гражданина, защита которых провозглашается законом первоочередной целью парламентского расследования (ст. 2). При этом парламентское расследование не проводится, а, следовательно, и прекращается в отношении тех фактов и обстоятельств, дело по которым в порядке уголовного или административного судопроизводства принято к производству судом общей юрисдикции, арбитражным судом или мировым судьей (ст. 4). Таким образом, грубые и массовые нарушения прав и свобод человека, которые очевидно влекут за собой возбуждение уголовного дела, выпадают из сферы парламентского расследования. Более того, для того чтобы такое расследование не проводилось, достаточно заявления любого гражданина в суд, например, об обжаловании действия (бездействия) должностного лица или органа власти, причастного к произошедшим событиям.

В отличие от других государственных органов парламент — сложный, многофункциональный механизм, имеющий разнообразные связи и отношения с другими государственными и общественными институтами, которые определяют его специфические особенности в формировании, функционировании и внутреннем устройстве<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Парламентское право России. С. 31.

В основу деятельности Федерального Собрания помимо принципа разделения властей в соответствии с Конституцией РФ положены также принцип федерализма (ст. 5), принцип политического многообразия и многопартийности (ч. 3 ст. 13) и принцип разграничения полномочий палат парламента.

*Принцип федерализма* реализуется в установленной Конституцией РФ двухпалатной структуре Федерального Собрания. Одна из палат — Государственная Дума — избирается непосредственно всеми гражданами страны и представляет народ страны в целом. Другая палата — Совет Федерации — состоит из представителей субъектов РФ, по два от каждого субъекта. Таким образом, даже при существующих различиях в территориальном отношении и по численности населения в деятельности Совета Федерации реализуется принцип равного представительства субъектов Федерации. По аналогии с парламентами других стран иногда

Государственную Думу и Совет Федерации называют соответственно нижней и верхней палатами.

На *принципе политического многообразия и многопартийности* основывается формирование и деятельность Государственной Думы. В соответствии с действующим избирательным законодательством 450 депутатов Государственной Думы избираются раз в четыре года по пропорциональной избирательной системе, основным актором которой являются политические партии — добровольные политические объединения граждан. По результатам выборов происходит политическое структурирование Государственной Думы, формируются депутатские фракции. При этом конкуренция политических проектов и партийных программ, которая должна начинаться в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, должна продолжаться и в процессе деятельности депутатских фракций в этой палате российского парламента.

Конституция РФ устанавливает *принцип разграничения полномочий* палат Федерального Собрания, реализация которых в рамках его законодательной деятельности определяется следующими положениями.

Во-первых, все законопроекты вносятся только в Государственную Думу (ч. 2 ст. 104).

Во-вторых, право принимать федеральные законы принадлежит исключительно Государственной Думе (ч. 1 ст. 105). По отношению к федеральным законам Совет Федерации имеет право одобрить или не одобрить в форме отлагательного вето федеральный закон, принятый Государственной Думой (ч. 4, 5 ст. 105).

В-третьих, в обязательном порядке рассмотрению в Совете Федерации подлежат не все федеральные законы, а лишь федеральные законы, определенные Конституцией РФ (ст. 106).

Таким образом, в процессе принятия федеральных законов роль палат Федерального Собрания неравнозначна. Государственная Дума — это ключевая палата, принимающая федеральные законы, а Совет Федерации — эта палата, осуществляющая роль «порогового фильтра» с ограниченными возможностями воздействия на законодательные решения Государственной Думы.

Предписывая такую систему взаимоотношений между палатами Федерального Собрания, авторы Конституции РФ исходили из следующих предпосылок. Государственная Дума как политический институт представительства интересов всего народа в делах управления государством должна играть ключевую роль в формировании и развитии

российского законодательства. Совет Федерации должен, во-первых, как институт представительства субъектов Российской Федерации обеспечивать учет их интересов при формировании законодательства и, во-вторых, как палата, менее, чем Государственная Дума, подверженная влиянию политических факторов, обеспечивать стабильность законодательного процесса по ключевым вопросам государственного управления.

В процессе принятия федеральных конституционных законов и законов о поправках к главам 3–8 Конституции РФ палаты Федерального Собрания играют в основном равнозначную роль. Такие законы также вносятся только в Государственную Думу, но считаются принятыми, если они последовательно одобрены обеими палатами.

Не только законодательная компетенция, но и компетенции палат Федерального Собрания в иных сферах строго разграничены, и палаты правомочны решать только вопросы, отнесенные к предметам их ведения.

Согласно Конституции РФ (ст. 102) к ведению Совета Федерации, призванного обеспечить учет мнений субъектов РФ по коренным вопросам государственного строительства и управления, внутренней и внешней политики страны, относятся:

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

По вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации, большинством голосов от общего числа его членов принимаются постановления Совета Федерации.

Согласно Конституции РФ (ст. 103) к ведению Государственной Думы, представляющей интересы всего народа, относятся:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;

- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты 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.

По вопросам, отнесенным к ведению Государственной Думы, большинством голосов от общего числа ее депутатов принимаются постановления Государственной Думы.

В Конституции РФ определены и основные, общие для обеих палат российского парламента принципы их функционирования:

- законность (легитимность) деятельности парламента;
- постоянная деятельность палат;
- открытость работы палат;
- коллегиальность принятия решений;
- раздельная работа палат.

*Принцип законности (легитимности)* деятельности парламента вытекает непосредственно из того, что в Конституцию РФ включена глава 5 «Федеральное Собрание», которая определяет легитимность существования в Российской Федерации двухпалатного парламента с конкретными полномочиями, закрепленными за каждой из палат.

*Принцип постоянной деятельности палат* устанавливается Конституцией РФ (ст. 99) и означает, что Федеральное Собрание является постоянно действующим органом и на протяжении всего четырехлетнего срока созыва Государственной Думы и периода работы членов Совета Федерации палаты вправе в любое время собираться и принимать решения по вопросам своей компетенции.

*Принцип открытости* (ч. 2 ст. 100) означает, что заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми, все граждане должны иметь возможность наблюдать работу палат парламента и избранных ими парламентариев. Только в особых случаях, предусмотренных регламентами палат, они вправе проводить закрытые заседания.

*Принцип коллегиальности* (ч. 3 ст. 102, ч. 3 ст. 104, ч. 2 и 4 ст. 105, ч. 2 ст. 108) означает, что ни одно решение в палатах российского парламента не может приниматься кем-либо единолично. Для принятия законов и постановлений палат необходимо, чтобы за такие решения на заседаниях палат проголосовало определенное Конституцией РФ большинство их членов.

*Принцип раздельной работы палат* (ч. 1 ст. 100) вытекает непосредственно из принципа разграничения их полномочий. Руководствуясь этим принципом, Конституция РФ (ч. 4 ст. 101) предписывает каждой палате принимать собственный регламент и самостоятельно решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

При этом Конституция РФ (ч. 3 ст. 100) предусматривает и возможность проведения совместных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств. В российской парламентской практике установилось, что для заслушивания ежегодных посланий Президента РФ, касающихся вопросов положения в стране, внутренней и внешней политики государства, приоритетов в законодательной и исполнительной деятельности органов государственной власти, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы собираются совместно с представителями других ветвей государственной власти и должностными лицами. В настоящее время такие совместные заседания палат проходят без специальной регламентации.

Кроме того, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и судьи Конституционного Суда РФ совместно должны принимать участие в церемонии вступления в должность Президента РФ, на которой он в торжественной обстановке приносит предписанную Конституцией присягу (ст. 88).

Конституция РФ устанавливает и некоторые основные принципы внутренней организации работы палат Федерального Собрания.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 99) Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание этой палаты открывает старейший по возрасту депутат. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва прекращаются полномочия Государственной Думы прежнего созыва. Эти конституционные положения устанавливают *принцип непрерывности работы*

*Государственной Думы* и организацию процесса передачи полномочий от Государственной Думы предыдущего созыва Государственной Думе нового созыва.

Конституция РФ (ст. 101) определяет также руководителей каждой из палат и их основополагающие полномочия. Совет Федерации и Государственная Дума избирают каждая из своего состава Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы и их заместителей. Председатели палат и их заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат. Конституция РФ наделяет руководителей палат только организационными и распорядительными полномочиями. Естественно, руководители палат по своему должностному положению осуществляют также представительские функции. По неофициально установленной иерархии высших должностных лиц российского государства Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы занимают соответственно третье и четвертое места после Президента РФ и Председателя Правительства РФ.

Кроме того, Конституция РФ (ч. 3 ст. 101) устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания. Таким образом, Конституция РФ определяет три *основные организационные формы* работы палат парламента: *заседания палат; заседания комитетов и комиссий; парламентские слушания.*

## **2.2. Статус и полномочия члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы**

Носителями законодательной власти являются *парламентарии* — лица, по тому или иному основанию состоящие членами парламента<sup>1</sup>. Поскольку основной функцией парламента является законодательная функция — законы представляют собой основной продукт коллективной деятельности его членов, то членов парламента также называют *законодателями*. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 95) в Российской Федерации парламентариями являются 450 депутатов Государственной Думы и с 2008 г. в результате сокращения количества субъектов Федерации — 166 членов Совета Федерации (первоначально было 178).

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 500.

Во всех государствах парламентарии обладают особым правовым статусом, специальной право- и дееспособностью, которые определяются содержанием парламентского мандата, парламентского иммунитета и индемнитета, законодательно установленными правами, обязанностями и ответственностью парламентария. В Российской Федерации статус парламентария — депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации устанавливается Конституцией РФ (ст. 97, 98) и Федеральным законом от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — закон о статусе парламентария), в который начиная с 2001 г. были внесены многочисленные и существенные изменения.

Членом Совета Федерации является представитель от субъекта РФ, депутатом Государственной Думы — избранный представитель народа, уполномоченные осуществлять соответственно в Совете Федерации и Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и законом о статусе парламентария. При этом в соответствии с данным законом (ст. 1) парламентарием не может быть гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий его право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении его полномочий и прекращаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации — представителя от того же органа государственной власти субъекта РФ. Полномочия депутата Государственной Думы начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы Государственной Думы нового созыва.

В соответствии с законом о статусе парламентария (ст. 4) полномочия парламентария прекращаются досрочно в случаях: письменного заявления парламентария о сложении своих полномочий; утраты парламентарием гражданства Российской Федерации либо приобретения гражданства иностранного государства; вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося парламентарием; вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности парламентария либо о признании его недееспособным, а также признания парламентария безвестно отсутствующим либо объявления его умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу; смерти парламентария.

Кроме того, полномочия парламентария прекращаются досрочно при занятии им *деятельностью, несовместимой со статусом парламентария*, а именно, парламентарий не вправе (ст. 6):

— быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта РФ, государственную должность государственной службы или муниципальную должность муниципальной службы;

— находиться на государственной или муниципальной службе;

— состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации;

— заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, которая при этом не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ);

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ).

По представлению Председателя Совета Федерации полномочия члена Совета Федерации могут быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение). Орган государственной власти субъекта РФ вправе не рассматривать поступившее представление Председателя Совета Федерации о досрочном прекращении полномочий члена Совета Федерации. Данная норма была введена Федеральным законом от 16 декабря 2004 г. № 160-ФЗ и представляется неправомерной, так как хотя и с оговоркой, но предоставляет возможность Председателю Совета Федерации вмешиваться в решение

органов государственной власти субъектов Федерации и влиять на персональный состав Совета Федерации.

Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются также в связи с роспуском Государственной Думы в случаях, предусмотренных Конституцией РФ (ст. 111, 117).

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы имеет удостоверение, которое является его основным документом, подтверждающим личность и полномочия парламентария, и нагрудный знак. Удостоверения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы являются документами, дающими право беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать воинские части, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, либо имеющие льготы по уплате налогов и обязательных платежей, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

Конституция РФ (ст. 97) устанавливает, что *депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе* и закрепляет тем самым принцип постоянно действующего профессионального парламента. *Члены Совета Федерации в соответствии с законом о статусе парламентария (ст. 6) также осуществляют свои полномочия на постоянной основе.*

В мировой парламентской практике известны два типа *парламентского мандата* — *императивный и свободный*, которые характеризуются следующим<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 172.

*Императивный мандат* предполагает, что парламентарий связан правовыми обязательствами перед своими избирателями и является их уполномоченным. Избиратели обладают правом давать парламентариям обязательные наказания и досрочно отзывать своих избранников, если они такие наказания не выполняют или выполняют, по мнению избирателей, ненадлежащим образом. Наличие императивного мандата обуславливает необходимость для парламентариев в случае возникновения конфликта частных, в частности партийных и общенациональных, интересов отстаивать прежде всего частные интересы и препятствует

тем самым формированию и выражению парламентом воли всего народа, что является основополагающей задачей парламента.

*Свободный мандат* предполагает, что парламентарий вне зависимости от способа его избрания является представителем всего народа, выражает общенациональные, общезначимые интересы, не связан правовыми обязательствами перед своими избирателями или выдвинувшей его политической партией и никто не вправе давать ему обязывающие наказания. Обобщенное содержание свободного мандата определяется следующим образом<sup>1</sup>: мандат является общим, т.е. даже депутаты, избранные по избирательному округу, представляют всю нацию; мандат — не императивный, а факультативный, его осуществление свободно от принуждения, депутат не обязан делать что-либо конкретное, в том числе участвовать в парламентских заседаниях, не обязан учитывать мнение избирателей; мандат не подлежит отзыву; мандат при своем осуществлении не требует одобрения действий мандатария — презумпция соответствия воли парламентария воле народа не подлежит оспариванию. Такой мандат обеспечивает парламентария возможность приоритетного по отношению к частным интересам выражения воли всего народа.

<sup>1</sup> *Прело М.* Конституционное право Франции. М.: Иностранная литература, 1957. С. 437–439.

В Конституции РФ нет прямого указания на характер мандата депутата Государственной Думы. Характер такого мандата определяется тем, что Конституция РФ устанавливает принцип парламентаризма, в соответствии с которым парламент является представительным и законодательным органом государственной власти, а также не предусматривает таких институтов, как обязательные наказания избирателей депутатам и их отзыв избирателями. Закон о статусе парламентария также не содержит положений об обязательном наказании избирателей депутатам и досрочном прекращении их полномочий в связи с отзывом избирателями. Таким образом, предполагается, что депутаты Государственной Думы являются представителями всего народа и обладателями свободного мандата.

Однако в закон о статусе парламентария Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ были внесены изменения, которые заметно ограничили свободный мандат депутатов Государственной Думы и лишили их одного из существенных для современного парламентаризма права — права свободного входа и выхода из состава депутатского

объединения. В соответствии с этими изменениями все депутаты Государственной Думы обязаны входить в партийные депутатские фракции, и каждый депутат обязан входить в состав депутатской фракции только той политической партии, по списку которой он был избран (ст. 7.1). Несоблюдение этих требований, а также выход депутата по личному заявлению из состава той фракции, в которой он обязан состоять, влечет прекращение полномочий депутата Государственной Думы, т.е. лишение его депутатского мандата. При этом прекращение полномочий депутата Государственной Думы при исключении его из партийной фракции на основании ее решения не предусматривается. Таким образом, эти законодательные положения вводят элементы партийного императивного мандата, характерного для политических систем и партий тоталитарного и авторитарного типа<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 160.

Для членов Совета Федерации, которые непосредственно избираются (назначаются) органами власти субъектов РФ, законодательно предусмотрена возможность досрочного прекращения их полномочий в том же порядке, в котором осуществляется их избрание (назначение), т.е. фактически установлен институт отзыва. Прецеденты отзыва членов Совета Федерации неоднократно имели место. Поэтому они не могут рассматриваться как обладатели свободного мандата.

*Парламентский иммунитет* означает неприкосновенность парламентария и представляет собой один из основных элементов статуса парламентария, важнейшую правовую гарантию его деятельности и деятельности парламента в целом. Парламентский иммунитет исторически возник с целью оградить парламентария от возможного уголовного преследования по ложным предлогам прежде всего со стороны исполнительной власти. Он не является личной привилегией, носит публичный правовой характер и призван служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану личности парламентария, ограждая его от необоснованных преследований, обеспечивая самостоятельность и независимость парламентария и тем самым — парламента. Институт парламентского иммунитета позволяет исключить из арсенала политической конкуренции методы оказания давления и преследования политических оппонентов с использованием правоохранительной системы и в этом смысле является правовой гарантией свободы деятельности политической оппозиции. В различных странах содержание и сроки действия парламентского иммунитета существенно различаются<sup>2</sup>.

2 Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 173.

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

Закон о статусе парламентария (ст. 19) в развитие в правоприменительном аспекте конституционных норм, определяющих только общее направление и условия парламентской неприкосновенности, предусматривает невозможность без согласия соответствующей палаты, т.е. без лишения неприкосновенности, также привлечения парламентария к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса. Согласие палаты на возбуждение уголовного дела или начало производства по делу об административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы необходимо только в случае, когда соответствующие действия связаны с осуществлением полномочий парламентария. В иных случаях согласие палаты не требуется. После окончания дознания, предварительного следствия или производства дела об административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, дело в отношении парламентария не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты. Закон не ограничивает неприкосновенность парламентария только его личной неприкосновенностью и распространяет ее на занимаемые парламентариями жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, а также на их переписку.

*Парламентский индемнитет* означает, во-первых, что парламентарий не несет ответственность за высказывания и иные действия при осуществлении своего мандата, и, во-вторых, что парламентарий получает вознаграждение за свою деятельность из государственного бюджета. Институт парламентского индемнитета, так же как и парламентского иммунитета, носит публичный правовой характер и предназначен для

обеспечения самостоятельности и независимости парламентариев. Наличие парламентского индемнитета позволяет в существенной степени исключить из арсенала политической конкуренции методы оказания давления на политических оппонентов в сфере личного социального и имущественного положения и их преследования за публичные высказывания и действия в рамках действующего законодательства. В разных странах содержание и характер парламентского индемнитета могут существенно различаться<sup>1</sup>.

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 175.

В соответствии с законом о статусе парламентария (ч. 6 ст. 19) члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, могут осуществляться только в случае лишения парламентария неприкосновенности. Кроме того, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или по уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением ими своих полномочий (ст. 21).

Закон о статусе парламентария (ст. 2) устанавливает, что по объему социальных гарантий члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру, а Председатель палаты и его заместители — соответственно к Председателю Правительства РФ и его заместителям. К социальным гарантиям деятельности парламентария относится следующее:

1. *Ежемесячное денежное вознаграждение и одинаковые денежные поощрения*, которые устанавливаются независимо от занимаемой в парламенте должности в размере, установленном для федерального министра, за исключением Председателей палат, для которых устанавливается только ежемесячное денежное вознаграждение в размере ежемесячного денежного вознаграждения Председателя Правительства РФ<sup>1</sup>.

Парламентариям дополнительно выделяются средства в целях материального обеспечения их деятельности (возмещения расходов, связанных с исполнением полномочий парламентария), объем которых определяется на основании перечня расходов на материальное обеспечение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, ежегодно устанавливаемого постановлением соответствующей палаты. Кроме того, парламентариям и членам их семей в виде единовременного денежного пособия возмещаются расходы, связанные с переездом в город Москву (парламентариям — в размере 0,5, каждому члену его семьи — по 0,25 ежемесячного денежного вознаграждения парламентария) и возвращением после прекращения их полномочий к постоянному месту жительства (в размере ежемесячного денежного вознаграждения парламентария).

<sup>1</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1377 для федерального министра с 1 декабря 2007 г. установлено: ежемесячное денежное вознаграждение — в размере 26 159 руб.; ежемесячное денежное поощрение — в размере 3,9 ежемесячного денежного вознаграждения, т.е. 102 020 руб.; ежеквартальное денежное поощрение — в размере ежемесячного денежного вознаграждения, т.е. 26 159 руб. Для Председателя Правительства РФ установлено только ежемесячное денежное вознаграждение в размере 170 907 руб.

2. *Ежегодный оплачиваемый отпуск* продолжительностью 42 календарных дня.

3. *Гарантии трудовых прав* в виде зачисления времени осуществления полномочий парламентария в стаж государственной гражданской службы, в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. После прекращения полномочий парламентариям, работавшим до избрания (назначения) по трудовому договору, предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии — другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации. Супругу парламентария, уволенному в связи с переездом парламентария для осуществления им своих полномочий, перерыв в работе засчитывается в общий и непрерывный стаж работы (службы), а также в стаж работы (службы) по специальности и стаж работы (службы), дающий право на установление особых условий по оплате труда и пенсионных льгот.

4. *Медицинское, санаторно-курортное и бытовое обеспечение* парламентариев и членов их семей на условиях, установленных для федерального министра.

5. *Пенсионное обеспечение* парламентариев, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти парламентария. Гражданин Российской Федерации, не менее одного года исполнявший полномочия парламентария, имеет право на ежемесячную доплату к пенсии. Доплата устанавливается в таком размере, чтобы сумма государственной пенсии и ежемесячной доплаты к ней составляла: при исполнении полномочий парламентария от одного года до трех лет — 55%, свыше трех лет — 75% ежемесячного денежного вознаграждения парламентария.

6. *Обязательное государственное страхование* парламентариев за счет средств федерального бюджета на сумму годового денежного вознаграждения на случай причинения вреда их здоровью и имуществу.

7. *Обязательное государственное социальное страхование* на случай заболевания парламентария или потери им трудоспособности в период исполнения своих полномочий.

8. *Жилищно-бытовое обеспечение* парламентариев, не имеющих жилой площади в городе Москве. Таким парламентариям на период осуществления ими своих полномочий в трехмесячный срок предоставляется служебное жилое помещение (квартира с мебелью и телефоном). Оплату коммунальных услуг парламентарии осуществляют за счет собственных средств. До предоставления служебного жилого помещения парламентариям предоставляется отдельный номер в гостинице, который он обязан освободить в течение семи дней со дня предоставления ему служебного жилого помещения. Прекратившие исполнение полномочий парламентарии обязаны освободить занимаемое ими служебное жилое помещение не позднее одного месяца со дня прекращения их полномочий. Неосвобождение занимаемого служебного жилого помещения влечет за собой выселение в порядке, установленном жилищным законодательством.

Кроме того, закон о статусе парламентария предоставляет членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы следующие права:

— на отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой и средствами связи, в здании соответствующей палаты<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Некоторые депутаты Государственной Думы отделяют и оборудуют предоставляемые им в здании палаты служебные помещения за свой личный счет, тратя на это значительные средства. Такая практика представляется этически несовместимой со статусом должностного лица государства и недопустимой для органов государственной власти.

— на отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой и средствами связи, в помещениях органов государственной власти субъекта РФ, от которого член Совета Федерации назначен (избран) или соответствующего региональной группе партийного списка, в которой был избран депутат Государственной Думы;

— на бесплатное и внеочередное получение услуг связи, при котором все почтовые и телеграфные отправления парламентария пересылаются, обрабатываются и доставляются в разряде правительственных;

— на бесплатное и внеочередное транспортное обслуживание, в рамках которого парламентариям в городе Москве и в соответствующем субъекте РФ по вызову предоставляется служебный автотранспорт<sup>2</sup>;

<sup>2</sup> За должностными лицами палат Федерального Собрания вплоть до председателей комитетов и комиссий служебный автотранспорт в городе Москве фактически закреплен персонально.

— на внеочередное в течение одного часа поселение в государственных и муниципальных гостиницах;

— получение на весь срок полномочий дипломатического паспорта.

Закон о статусе парламентария (ст. 37) устанавливает также, что парламентарий вправе иметь до пяти помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору, в том числе не более двух — по работе в соответствующей палате парламента, и до сорока помощников, работающих на общественных началах.

Все расходы, связанные с материальным обеспечением деятельности парламентариев, реализацией предоставленных им социальных гарантий и прав, осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Очевидно, что не все из социальных гарантий и прав членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы действительно необходимы для исполнения полномочий парламентария. Некоторые, в частности связанные с медицинским, курортно-санаторным и бытовым обслуживанием, предоставлением служебного автотранспорта и др., носят скорее характер социальных привилегий и достались российскому парламентаризму в наследство от предшествующей эпохи «развитого социализма»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 177.

В соответствии с законом о статусе парламентария (ст. 7) члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы реализуют свои полномочия, осуществляя *парламентскую деятельность в следующих формах*:

— участие в заседаниях соответственно Совета Федерации и Государственной Думы в порядке, установленном их регламентами, и в совместных заседаниях палат Федерального Собрания;

— участие в работе комитетов и комиссий палат, а также создаваемых ими согласительных и специальных комиссий в порядке, установленном регламентами палат;

— участие в выполнении поручений соответственно Совета Федерации, Государственной Думы и их органов;

— участие в парламентских слушаниях;

— внесение законопроектов в Государственную Думу;

— внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);

— обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания;

— обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Полномочия, права и обязанности парламентариев определяются прежде всего тем, что они являются *основными акторами законодательной деятельности*, процесса формирования национального законодательства.

Конституция РФ (ст. 104) предоставляет каждому члену Совета Федерации и каждому депутату Государственной Думы *право законодательной инициативы*, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним. Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить предложения о поправках к Конституции РФ и пересмотре ее положений (ст. 134). Законодательные инициативы парламентариев подлежат обязательному рассмотрению Государственной Думой.

Накопленный опыт работы Федерального Собрания показывает, что наиболее активными, но не самыми результативными в смысле вступления в действие законов субъектами права законодательной инициативы являются депутаты Государственной Думы. Они вносят около 50% от общего числа законопроектов, принимаемых к рассмотрению Государственной Думой. При этом коэффициент результативности их законодательной деятельности (отношение подписанных Президентом РФ законов к внесенным законопроектам) не превышает 20%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 118.

Закон о статусе парламентария (ст. 12) устанавливает, что все члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы пользуются *правом решающего голоса по всем вопросам*, рассматриваемым на заседаниях соответствующей палаты, а также комитета, комиссии палаты, согласительной и специальной комиссии, членами которых они являются. Парламентарии должны принимать личное участие во всех заседаниях, а в случае невозможности присутствия на заседании информировать об этом заблаговременно. Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы вправе присутствовать на любом заседании каждой из палат Федерального Собрания.

Следует отметить, что такие формы парламентской деятельности, как внесение парламентского и особенно депутатского запроса, обращение с вопросами к членам правительства или иным должностным лицам органов государственной власти на заседании палаты, широко используются в российской парламентской практике как средства публичной политики, выражения отношения к тем или иным внутри- и внешнеполитическим событиям<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 178.

В соответствии с законом о статусе парламентария (ст. 13) Совет Федерации и Государственная Дума вправе направить *парламентский запрос* Председателю и членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям других избирательных комиссий и комиссий референдума, Председателю Счетной палаты РФ, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского

страхования РФ по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа членов соответствующей палаты. 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 запроса или в иной, установленный соответствующей палатой срок.

Закон о статусе парламентария (ст. 14) устанавливает, что член Совета Федерации и депутат Государственной Думы вправе направить указанным выше должностным лицам *депутатский запрос*. Депутатский запрос направляется его инициатором самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок. Инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов.

Закон о статусе парламентария (ст. 15) устанавливает также, что Совет Федерации и Государственная Дума *вправе пригласить на свое заседание* членов Правительства РФ и других указанных выше должностных лиц. В порядке работы соответствующей палаты предусматривается время, так называемый «правительственный час», для обращения парламентариев с вопросами к приглашенным должностным лицам и их ответов на вопросы парламентариев.

Кроме того, закон о статусе парламентария (ст. 16) наделяет членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы *правом на прием в первоочередном порядке* руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, а также лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

Парламентарии обладают также специальными *правами на получение и распространение информации* (ст. 17). Аппарат соответствующей палаты предоставляет им все документы, информационные и справочные материалы, официально распространяемые высшими и иными органами государственной власти. При обращении члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы в органы государственной власти, органы

местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица этих органов, объединений и организаций должны безотлагательно, но не позднее 30 дней, дать ответ на это обращение и предоставить запрашиваемые документы или сведения. Парламентарии имеют право выступать в государственных средствах массовой информации в порядке, предусмотренном федеральным законом о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации.

В дополнение к указанным формам парламентской деятельности закон о статусе парламентария (ст. 7.1, 8) устанавливает только для депутатов Государственной Думы такие формы, как *участие в работе депутатских фракций и работа с избирателями*. Работа с избирателями включает рассмотрение обращений избирателей, прием граждан, внесение предложений в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения, информирование избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Для работы с избирателями депутатам Государственной Думы ежемесячно предоставляются определенные дни, как правило, последняя неделя каждого месяца.

Закон о статусе парламентария накладывает и некоторые обязательства на российских парламентариев.

Во-первых, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы *обязаны соблюдать этические нормы*, ответственность за нарушение которых устанавливается регламентами палат (ст. 9).

Во-вторых, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы *представляют декларации о доходах и об имуществе*, принадлежащем им на праве собственности, в порядке, установленном федеральным законодательством о государственной службе. Информация о нарушениях, связанных с умышленным сокрытием доходов и выявленных налоговыми органами, подлежит опубликованию в официальном печатном издании Федерального Собрания (ст. 10).

В-третьих, *не допускается вмешательство* члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы *в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность* (ст. 18).

Закон о статусе парламентария устанавливает: административную и уголовную ответственность за создание препятствий в осуществлении деятельности члена Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 41); уголовную ответственность за неправомерное

воздействие на парламентариев, членов их семей и других родственников (статья 42); административную ответственность за проявление неуважения к члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы (ст. 43).

Следует отметить, что проявление неуважения к парламентариию определяется в законе очень специфическим и неоднозначным образом, а именно как «выразившееся в совершении кем бы то ни было действий, свидетельствующих о явном пренебрежении к Федеральному Собранию или к установленным законом правилам». Такая неоднозначная формулировка, фактически отождествляющая парламентария и парламент как институт государства, предоставляет возможность практически любое несогласие с действиями и решениями парламента или конкретных парламентариев, выраженное в той или иной форме публичного протеста, трактовать как явное пренебрежение к Федеральному Собранию и на этом основании осуществлять административное преследование инициаторов протеста.

### **2.3. Порядок избрания и организация работы Государственной Думы**

Конституция РФ (ст. 96) определяет, что Государственная Дума избирается сроком на четыре года и порядок выборов ее депутатов устанавливается федеральным законом. Таким законом является Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — закон о выборах депутатов), редакция которого, как показывает существующая политическая практика, изменяется перед каждым новым избирательным циклом по выборам депутатов Государственной Думы. С 2007 г. действующим является закон о выборах депутатов от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ, в который с момента его принятия внесены многочисленные и существенные изменения.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 97) депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, т.е. обладающий активным избирательным правом, которое гражданам Российской Федерации предоставляется с 18 лет (ст. 60).

Закон о выборах депутатов (ст. 1) устанавливает, что депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие граждан в выборах является свободным и добровольным, никто не вправе принуждать гражданина к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

В соответствии с Конституцией РФ (п. «а» ст. 84) выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначает Президент РФ. Сроки назначения и проведения выборов определяет закон о выборах депутатов (ст. 6). Закон определяет днем голосования первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Таким месяцем в настоящее время является декабрь.

В соответствии с действующим законом о выборах (ст. 3, 4) депутаты Государственной Думы избираются по единому федеральному округу, который включает в себя всю территорию Российской Федерации, пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Выдвигать федеральные списки кандидатов имеют право только политические партии, удовлетворяющие требованиям Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» и официально зарегистрированные на день опубликования решения о назначении выборов Федеральной регистрационной службой (Росрегистрация) в порядке, установленном этим законом.

Закон о выборах депутатов (ст. 36) устанавливает, что решение о выдвижении закрытого федерального списка кандидатов (избиратели голосуют только за список в целом и не влияют на распределение мест кандидатов, включенных в список) принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Федеральный список кандидатов должен быть разбит (полностью или частично) на региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту, группе субъектов или части субъекта Российской Федерации. Число региональных групп кандидатов не должно быть менее 80 и может в соответствии с установленным законом порядком их образования достигать 153. При этом в общефедеральную часть списка может быть включено не более трех кандидатов.

Закон о выборах депутатов (ст. 81) определяет, что выборы депутатов Государственной Думы признаются состоявшимися вне зависимости от того, какое количество избирателей, включенных в списки избирателей, приняло участие в выборах. К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7% и более 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% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если хотя бы одно из этих двух условий нарушается, то дополнительно к распределению депутатских мандатов

могут допускаться федеральные списки кандидатов, не преодолевшие 7%-процентный барьер, в порядке убывания числа поданных за них голосов избирателей и в количестве, необходимом для одновременного выполнения обоих указанных условий.

Избирательную систему, установленную действующим законом о выборах депутатов, можно лишь очень условно и исключительно по внешним признакам (голосование только за партийные списки кандидатов и распределение депутатских мандатов пропорционально поданным за такие списки голосам) назвать пропорциональной избирательной системой. По сути, эта система противоречит смыслу и целям пропорциональной избирательной системы. Основное преимущество пропорциональной системы состоит в том, что она лучше, чем мажоритарная, обеспечивает прохождение в парламент новых, только нарождающихся политических партий и тем самым способствует более широкому представительству в парламенте различных социальных групп и формированию реальной многопартийной системы. Это преимущество реализуется при пороговом барьере не выше 3–5%, а более высокий барьер является в этом смысле запретительным.

Высокий, 7%-процентный, пороговый барьер приводит не только к увеличению числа голосов избирателей, которые теряются при распределении депутатских мандатов, но и к существенным искажениям волеизъявления граждан и адекватности представления их политических интересов в парламенте, в результате чего интересы отдельных социальных групп могут оказаться вообще не представленными. Подобным искажениям способствуют исключение возможности создания политическими партиями избирательных блоков, что представляет собой один из значимых путей развития современных многопартийных систем, а также отмена ранее существовавшего права избирателей голосовать против всех участвующих в выборах партий. Последнее приобретает особую значимость с учетом того, что закон ставит в явно неравные условия в смысле возможности участия в выборах политические партии, уже представленные в Государственной Думе, и прежде всего не представленные в ней оппозиционные партии.

Действительно партии, представленные в Государственной Думе, имеют право регистрировать свои списки кандидатов без сбора подписей избирателей или внесения избирательного залога (ст. 39). Партии, не представленные в Государственной Думе, должны собрать не менее 200 тысяч подписей избирателей, причем не менее чем в 20 субъектах Российской Федерации или внести, как представляется, сознательно завышенный избирательный залог в размере — 60 миллионов рублей (ст. 66). При сборе подписей должны

быть соблюдены предельно бюрократизированные процедуры и правила их сбора, оформления, заверения и представления в Центральную избирательную комиссию (ст. 41, 42). Проверку подписей осуществляет ЦИК (ст. 43), решение которой о признании тех или иных подписей недостоверными или недействительными, как показывает практика, оспаривать практически невозможно и бесполезно. Если при такой проверке будет выявлено всего лишь 5% недостоверных и недействительных подписей, то партия получает отказ ЦИК в регистрации своего списка кандидатов и не допускается до участия в выборах (ст. 44).

Избирательная система с правом только политических партий выдвигать списки кандидатов при отсутствии права граждан на самовыдвижение ущемляет их пассивное избирательное право с учетом того факта, что в Российской Федерации в деятельности политических партий даже формально участвуют не более 1,5–2% ее граждан, а реально и того меньше. Положения закона о том, что политическая партия вправе включить в свой список кандидатов до 50% лиц, не являющихся членами данной партии (ст. 36), и о том, что каждый гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, вправе обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в список кандидатов этой партии (ст. 37), носят декларативный характер и никак практически не решают данную проблему. Окончательное решение о включении кандидата в список остается за самой политической партией, а точнее, как следует из существующей политической практики, за высшим партийным руководством.

Все указанные выше неотъемлемые структурные элементы действующей избирательной системы в определенной мере нарушают избирательные права российских граждан и, как следствие, их конституционное право осуществлять свою власть через органы государственной власти<sup>1</sup>. При этом такая избирательная система и далекая от демократической практика ее использования при проведении выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва в декабре 2007 г. порождают серьезную проблему не формально юридической, а демократической (рациональной), политико-правовой легитимности этой палаты российского парламента<sup>2</sup>. Политико-правовая легитимность возникает только при условии признания большинством граждан демократичности и рациональности тех процедур, на основании которых формируется орган государственной власти.

<sup>1</sup> Об избирательной системе выборов депутатов Государственной Думы см.: *Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 113–122.*

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А. Модель парламентских выборов 2007 г. и функция российских политических партий, 2007, [www.transparency.org.ru](http://www.transparency.org.ru).

Внутренняя организация и порядок работы Государственной Думы определяются Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации<sup>3</sup> (далее — Регламент ГД), который является нормативным актом, принимаемым в соответствии с Конституцией РФ (ст. 101) самой палатой.

<sup>3</sup> Официальный сайт Государственной Думы [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

В соответствии с Регламентом ГД *организационную структуру палаты* составляют:

- Председатель Государственной Думы;
- первые заместители Председателя Государственной Думы;
- заместители Председателя Государственной Думы;
- Совет Государственной Думы;
- депутатские объединения (депутатские фракции);
- комитеты и комиссии Государственной Думы.

*Выборными должностями*, порядок избрания на которые устанавливается Регламентом ГД (ст. 8–10, 22), являются Председатель Государственной Думы (далее — Председатель ГД), его заместители, председатели комитетов, комиссий и их заместители.

Формирование организационной структуры Государственной Думы, которое включает избрание Председателя ГД и его заместителей, составляющих выборную администрацию палаты, а также председателей комитетов, комиссий и их заместителей, формирование и регистрация депутатских объединений, распределение депутатов по комитетам и комиссиям, представляет собой первое публичное действие Государственной Думы нового созыва, имеющее выраженный политический характер<sup>1</sup>. Результаты выборов депутатов Государственной Думы во многом, но далеко не однозначно предопределяют структурирование этой палаты российского парламента, и прежде всего распределение выборных должностей между депутатскими фракциями. Такое распределение наиболее явно выражает расстановку политических сил, составы парламентского большинства и меньшинства, которые в рамках результатов выборов формируются уже в стенах самой Государственной Думы.

1 О политическом процессе формирования организационной структуры Государственной Думы нового созыва см.: *Нисневич Ю. А.* Закон и политика. С. 108–112.

В общем случае Председатель ГД и его заместители избираются из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. При этом может быть принято решение и о проведении открытого голосования. Кандидатуры, выдвинутые на должности заместителей Председателя ГД, могут быть в целях утверждения единого списка кандидатов предварительно рассмотрены депутатскими фракциями и Советом Государственной Думы (далее — Совет ГД). В этом случае может быть проведено открытое голосование по списку в целом. Порядок избрания председателей комитетов, комиссий и их заместителей аналогичен порядку избрания заместителей Председателя ГД. Голосование по выборам на эти должности также может проводиться по единому списку кандидатов.

Кандидатов на все выборные должности вправе выдвинуть депутатские фракции и депутаты Государственной Думы. Избранными считаются кандидаты, за которых проголосовало более половины от общего числа депутатов Государственной Думы.

Председатель ГД и его заместители, а также председатели комитетов и комиссий и их заместители не являются избранными на весь срок полномочий Государственной Думы данного созыва и могут быть освобождены от должности решением, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Следует особо отметить, что, в соответствии с действующим Регламентом ГД (ст. 9), если на должность Председателя ГД избран руководитель депутатского объединения, то он вправе совмещать обе эти должности. До 2004 г. подобное совмещение должностей, которое противоречит мировой парламентской практике, не допускалось. В парламентах демократических стран должность председателя парламента или одной из его палат носит исключительно организационно-распорядительный и принципиально неполитический характер. В парламентах некоторых государств, например, Великобритании, даже принято, что председатель парламента (палаты парламента) после избрания на должность официально приостанавливает свое членство в политической фракции или даже партии. Более того, в соответствии с Лиссабонским конституционным договором 2007 г. председатель Европейского парламента с 2009 г. лишается даже права решающего голоса на заседаниях этого парламента.

В процессе формирования организационной структуры все депутатские объединения стремятся получить для своих представителей как можно больше выборных руководящих должностей. Наличие у членов депутатского объединения руководящих должностей позволяет объединению более действенно влиять на работу парламента и в первую очередь на его законодательную и контрольную деятельность<sup>1</sup>. Однако такое стремление, как показывает парламентская практика, приводит к функционально необоснованному и гипертрофированному увеличению числа руководящих должностей в Государственной Думе. Так, в Государственной Думе четвертого созыва (2003–2007) число депутатов-руководителей составляло более 50% (236) от общего числа депутатов. Для того чтобы хоть как-то ограничить подобное устремление депутатов, и в первую очередь входящих в депутатские фракции парламентского большинства, в Регламент ГД (ст. 22) было даже внесено положение о том, что общее число депутатов Государственной Думы, избранных по представлению одного депутатского объединения на выборные должности, не может превышать 50% от общего числа депутатов данного объединения.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 76.

Регламент ГД (ст. 11) наделяет *Председателя ГД* организационными и представительскими полномочиями. В рамках *организационных полномочий Председатель ГД*: ведет заседание палаты; ведает вопросами внутреннего распорядка палаты; организует работу Совета ГД; осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы (далее — Аппарат ГД). Кроме того, он назначает и освобождает от должности с согласия Совета ГД руководителя Аппарата ГД и его первого заместителя — управляющего делами, а также представляет к назначению и освобождению от должности постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде РФ. При этом Председатель ГД вправе по собственному усмотрению включать в проект порядка работы палаты вопросы о выборах на вакантную должность заместителя Председателя ГД и о замещении вакантных мест в комитетах и комиссиях палаты.

В рамках *организации законодательного процесса Председатель ГД*: направляет поступившие в палату законопроекты и материалы к ним в депутатские объединения и комитеты; подписывает постановления Государственной Думы; направляет в Совет Федерации для рассмотрения одобренные Государственной Думой законы Российской

Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы; направляет Президенту РФ федеральные законы, принятые Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции РФ (преодоление вето Совета Федерации).

Председатель ГД или по его поручению один из его заместителей представляет Государственной Думе доклад о деятельности палаты за истекшую сессию и о проекте примерной программы законодательной работы палаты на очередную сессию.

В рамках своих *представительских полномочий Председатель ГД* представляет палату во взаимоотношениях с Президентом РФ, Советом Федерации, Правительством РФ, субъектами РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, Генеральным прокурором РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, Центральным банком РФ, Счетной палатой РФ, Уполномоченным по правам человека в РФ, Общественной палатой РФ, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также с парламентами иностранных государств, высшими должностными лицами иностранных государств и международных организаций. В рамках этих же полномочий Председатель ГД участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ (ст. 85) для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов РФ.

В рамках своей компетенции Председатель ГД издает распоряжения и дает поручения. При этом Государственная Дума вправе отменить любое его распоряжение и поручение.

В *обязанности заместителей Председателя ГД* (ст. 12) входит: замещение Председателя ГД в его отсутствие, ведение по его поручению заседаний палаты, координация деятельности комитетов и комиссий, решение других вопросов внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с Регламентом ГД и распределением обязанностей между ними. Распределение обязанностей между своими заместителями Председатель ГД осуществляет по согласованию с Советом ГД. В пределах своих должностных обязанностей заместители Председателя ГД вправе давать поручения структурным подразделениям Аппарата ГД.

*Совет Государственной Думы* представляет собой коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, созданный для подготовки и предварительного рассмотрения организационных вопросов деятельности Государственной Думы (ст. 13).

В *полномочия Совета ГД* по организации законодательной деятельности палаты (ст. 14) входит формирование проектов примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию, календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц, порядка работы Государственной Думы на очередное заседание. В рамках законодательной процедуры Совет Государственной Думы принимает следующие решения:

— назначает по каждому законопроекту, внесенному в Государственную Думу, комитет палаты, ответственный за подготовку этого законопроекта к рассмотрению Государственной Думой, и в случае необходимости — комитеты-соисполнители;

— направляет законопроекты для рассмотрения в комитеты палаты, депутатские объединения, при необходимости — другим субъектам права законодательной инициативы и определяет срок подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту;

— направляет законопроект, подготовленный ответственным комитетом палаты к рассмотрению Государственной Думой, и материалы к нему Президенту РФ, субъекту права законодательной инициативы, внесшему в Государственную Думу данный законопроект, в Правительство РФ, депутатам Государственной Думы в установленные Регламентом ГД сроки;

— по предложению комитетов Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы, если им не выполнены требования Конституции РФ (ст. 104) или Регламента ГД (ст. 105).

В обязанности Совета ГД входит также созыв по предложению Президента РФ, по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, или по предложению Председателя ГД внеочередных заседаний палаты и определение даты их проведения, принятие решений о проведении парламентских слушаний, а также о награждении Почетной грамотой Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В состав Совета Государственной Думы первого, второго и третьего созывов (1993–2003) входили Председатель ГД и руководители депутатских объединений. На заседаниях Совета ГД председательствовал Председатель ГД, а в случаях его отсутствия на заседании — один из его заместителей. Право решающего голоса имели только руководители депутатских

объединений и до марта 2002 г. Председатель ГД, т.е. был реализован принцип равного представительства депутатских объединений вне зависимости от их численности. Заместители Председателя ГД и председатели комитетов палаты участвовали в работе Совета ГД с правом совещательного голоса. В отсутствие руководителей депутатских объединений и председателей комитетов по их поручению в заседании Совета ГД принимали участие их представители из числа депутатов Государственной Думы, при этом представители депутатских объединений имели право решающего голоса.

В таком составе Совет ГД представлял собой орган политического представительства структурированного по фракциям и группам депутатского корпуса Государственной Думы, предназначенный для выработки компромиссных решений и согласования позиций депутатских объединений по вопросам организации прежде всего законодательной деятельности палаты. Кроме того, этот орган обеспечивал коллегиальный контроль со стороны всех депутатских объединений за деятельностью выборной администрации Государственной Думы в лице ее Председателя и его заместителей, а также Аппарата ГД по организации работы палаты и за их административным влиянием на все аспекты ее деятельности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 78.

В начале работы Государственной Думы четвертого созыва (2003–2007) в Регламент ГД были внесены принципиальные изменения, в соответствии с которыми в состав Совета ГД стали входить с правом решающего голоса только Председатель ГД и его заместители. Таким образом, были полностью совмещены выборная администрация палаты, наделенная организационными и распорядительными функциями, и Совета ГД, политические и контрольные функции которого при этом были фактически аннулированы.

Целью проведенной в Государственной Думе четвертого созыва реорганизации руководящих органов палаты очевидно являлось формирование жесткой административной системы руководства ее деятельностью, подчиненной единолично Председателю ГД, занимающему одновременно и должность руководителя фракции парламентского большинства. При этом Государственная Дума во многом утратила черты политического института всенародного представительства и приобрела в организационном плане характер административного органа государственного управления.

В заседаниях Совета ГД имеют право участвовать: полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе; полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе; представители субъектов права законодательной инициативы, если на заседании Совета ГД рассматривается вопрос о законопроектах, внесенных данными субъектами права законодательной инициативы. Депутаты Государственной Думы вправе присутствовать на заседаниях Совета ГД и вносить предложения по проекту порядка работы палаты.

Решения Совета ГД оформляются в виде выписок из протокола его заседания, который подписывается председательствующим на заседании. Государственная Дума вправе отменить любое решение Совета ГД.

Основой политического структурирования Государственной Думы являются политические объединения ее депутатов — депутатские фракции, которые в соответствии с Регламентом ГД (ст. 5) образуются депутатами Государственной Думы для совместной деятельности и выражения единой позиции по рассматриваемым палатой вопросам. *Депутатская фракция* — это депутатское объединение, сформированное из депутатов, прошедших в Государственную Думу по федеральному списку кандидатов одной политической партии. Каждый депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной депутатской фракции и обязан входить в состав депутатской фракции только той политической партии, по федеральному списку кандидатов которой он был избран. Депутатские фракции обладают равными правами, самостоятельно организуют свою внутреннюю деятельность и информируют о своих решениях Председателя ГД и Совет ГД (ст. 16)<sup>1</sup>. Депутаты, входящие в одно депутатское объединение, размещаются в зале заседаний Государственной Думы компактно.

<sup>1</sup> О депутатских объединениях в Государственной Думе и организации их деятельности см.: *Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е.* Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 180–197; *Лапаева В. В.* Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса // *Адвокат.* 1998. № 4. С. 107–121.

Депутатский корпус Государственной Думы структурируется не только по политическому принципу за счет создания депутатских фракций, но и по принципу

профессиональной ориентации законодательной деятельности ее депутатов за счет создания в соответствии с Конституцией РФ (ст. 101) комитетов и комиссий Государственной Думы.

*Комитеты Государственной Думы* образуются для разработки предложений по реализации конституционных полномочий Государственной Думы, предварительного рассмотрения на соответствие требованиям Конституции РФ (ст. 104) и Регламента ГД (ст. 105) и подготовки к рассмотрению на заседаниях палаты проектов законодательных актов, а также предварительного рассмотрения других вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В рамках законодательной деятельности комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению, осуществляют: предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой; подготовку заключений на законопроекты, проекты постановлений и иные документы, поступившие на рассмотрение палатой; подготовку в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный Суд РФ, а также дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета.

В рамках организационных полномочий комитеты Государственной Думы осуществляют подготовку в соответствии с решением Совета ГД и поручением Председателя ГД проектов постановлений палаты о направлении ее представителей в Конституционный Суд РФ, организуют проведение парламентских слушаний, вносят предложения по программам работы и проводимым в Государственной Думе мероприятиям, а также решают вопросы организации своей внутренней деятельности.

Система профильных комитетов призвана распараллелить и, если можно так выразиться, профессионализировать работу депутатского корпуса по обобщенным направлениям формирования законодательства и тем самым организовать его работу в части подготовки законодательных решений к их принятию на пленарных заседаниях палаты более рационально и эффективно. При этом, как показывает парламентская практика, мнение профильного комитета во многих случаях оказывает определяющее влияние не только на нормативно-правовое содержание законопроекта, но и на конечный результат его рассмотрения палатой<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 198.

Система профильных комитетов, их количество и названия, соответствующие обобщенным направлениям законодательной деятельности, устанавливаются Регламентом ГД (ст. 20). Комитеты образуются на срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы данного созыва.

Следует отметить, что система профильных комитетов Государственной Думы не является окончательно устоявшейся и имеет тенденцию видоизменяться как в начале, так и в процессе деятельности Государственной Думы очередного созыва. Эта тенденция обусловлена влиянием политического структурирования Государственной Думы, которое как количественно, так и качественно видоизменяется от созыва к созыву и каждый раз требует новых решений по структуре комитетов для максимального удовлетворения амбиций депутатских объединений и входящих в них отдельных влиятельных депутатов<sup>1</sup>. Перечень действующих комитетов Государственной Думы приведен в Приложении 4.

<sup>1</sup> О процессе видоизменения системы профильных комитетов Государственной Думы см.: Там же. С. 200–202.

В соответствии с Регламентом ГД (ст. 21) Государственная Дума образует комитеты, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный и персональный состав каждого комитета утверждается решением палаты, которое принимается большинством голосов от общего числа ее депутатов. Численный состав не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты. Каждый депутат Государственной Думы, за исключением Председателя ГД, который не может быть избран в состав комитета, обязан быть членом только одного комитета (ст. 22).

Комитет может создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности, которые предварительно прорабатывают направляемые им председателем комитета законопроекты, иные документы и материалы, рассматривают их на своих заседаниях и подготавливают предложения по обсуждаемым вопросам к заседаниям комитета. Депутат Государственной Думы может быть членом только одного подкомитета. Член подкомитета имеет право решающего голоса на заседании подкомитета. Депутаты, не входящие в состав подкомитета, вправе принимать участие в работе подкомитета с правом совещательного голоса.

Основной формой работы комитета Государственной Думы является его заседание, которое правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов комитета (ст. 24). Заседание проводится по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц, под председательством председателя комитета или его заместителя.

Депутат Государственной Думы обязан присутствовать на заседаниях комитета, членом которого он является. О невозможности присутствовать на заседании комитета по уважительной причине депутат должен заблаговременно информировать председателя комитета. Комитет своим решением вправе установить порядок передачи депутатом своего голоса другому депутату — члену данного комитета в связи с отсутствием на заседании комитета по уважительной причине. Как правило, такой порядок предусматривает письменную доверенность, которая представляется на заседании комитета.

Решение комитета принимается большинством голосов от общего числа членов комитета, присутствующих на заседании, и членов комитета, передавших свои голоса другим членам данного комитета. Передавшие свои голоса в установленном порядке также учитываются как присутствующие при определении кворума, необходимого для проведения заседания.

Из числа депутатов Государственной Думы образуются также *комиссии Государственной Думы*. Деятельность комиссий ограничена конкретной задачей или определенным сроком, который не может превышать срок полномочий Государственной Думы данного созыва.

В соответствии с Регламентом ГД (ст. 30) решения об образовании комиссии, избрании председателя комиссии, его первого заместителя и заместителей, утверждении состава комиссии и положения о комиссии, определении задач комиссии, срока ее деятельности, о полномочиях, а также об установлении даты представления и формы отчета о деятельности комиссии, включающего информацию об израсходованных финансовых средствах, принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и оформляются постановлениями палаты. Порядок работы комиссии аналогичен порядку работы комитета.

Для подготовки к рассмотрению палатой вопросов о досрочном прекращении полномочий, лишении депутата Государственной Думы неприкосновенности по представлению Генерального прокурора РФ, а также вопросов, связанных с нарушениями депутатской этики, образуется *Комиссия Государственной Думы по мандатным вопросам и*

*вопросам депутатской этики* (ст. 31). Эта комиссия образуется на весь срок полномочий Государственной Думы данного созыва и имеет статус комитета. В состав данной комиссии не могут быть избраны не только Председатель ГД, но и его заместители.

Регламент ГД (ст. 26) устанавливает, что в заседании комитета, комиссии Государственной Думы могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты Государственной Думы, не входящие в их состав. На заседаниях вправе присутствовать полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе, представители субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых рассматриваются на заседании, а также могут присутствовать статс-секретари федеральных органов исполнительной власти и в установленном для них порядке члены Общественной палаты. На заседание могут быть приглашены эксперты, а также представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации. Комитеты, комиссии вправе проводить совместные заседания, однако решения на таких заседаниях принимаются ими раздельно.

Для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в ведении комитетов и комиссий, они могут организовывать парламентские слушания, проводить конференции, совещания, «круглые столы», семинары и принимать участие в их работе. Вопрос о проведении указанных мероприятий, требующих дополнительных финансовых средств либо намеченных на дни заседаний Государственной Думы, решается Советом ГД по представлению комитета, комиссии. В практике работы комитетов и комиссий Государственной Думы широкое распространение получило создание общественных экспертных и консультативных советов по основным направлениям их законодательной деятельности.

Для подготовки отдельных вопросов комитет, комиссия может создавать рабочие группы из числа их членов и других депутатов Государственной Думы, представителей государственных органов и иных организаций (ст. 27).

Как показывает парламентская практика, рабочие группы, как правило, создаются по законопроектам, которые вызывают острые политические дискуссии как между палатами Федерального Собрания, Президентом РФ и Правительством РФ, так и внутри самого депутатского корпуса и привлекают повышенное внимание со стороны общественных

объединений и субъектов экономической деятельности. Именно на заседаниях рабочих групп происходит наиболее интенсивное столкновение политических и лоббистских интересов в рамках обсуждаемого законопроекта, осуществляется согласование разнонаправленных интересов и целей участников дискуссий, поиск возможных компромиссов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 204.

Деятельность комитета, комиссии Государственной Думы должна быть основана на принципах свободы обсуждения и гласности (ст. 28). На их открытых заседаниях могут присутствовать представители средств массовой информации, но могут проводиться и закрытые заседания по правилам, установленным Регламентом ГД (ст. 37) для проведения закрытых заседаний палаты. Комитеты и комиссии вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, у руководителей государственных органов и иных организаций (ст. 29).

Государственная Дума работает *в режиме сессий* и собирается на них: весеннюю — в период с 10 января по 30 июня; осеннюю — в период с 1 сентября по 25 декабря. Во время сессий проводятся заседания палаты, Совета ГД, комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, депутатских фракциях, а также с избирателями (как правило, в каждую последнюю неделю месяца).

Заседания Государственной Думы проходят по средам и пятницам: утренние — с 10 до 14 ч с перерывом с 12 до 12 ч 30 мин и вечерние — с 16 до 18 ч. Палата может назначить дополнительное или внеочередное заседание, а также принять решение об ином времени проведения заседания или о продлении заседания. Внеочередные заседания Государственной Думы созываются Советом ГД в порядке, установленном Регламентом ГД (ст. 43).

На заседаниях Государственной Думы по средам в порядке, установленном Регламентом ГД (ст. 40), проводится «час голосования». По решению Совета ГД или по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа ее депутатов, может быть определен иной день или иное время проведения «часа голосования». На «час голосования», предназначенный только для принятия голосованием решений (отсюда и его название), выносятся: законопроекты, рассматриваемые в третьем чтении; законопроекты о ратификации международных договоров; законы, отклоненные Советом Федерации или

Президентом РФ; проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ее ведению.

Каждую пятницу на заседании Государственной Думы, как правило, проводится *«правительственный час»*, предназначенный для ответов на вопросы депутатов Председателем Правительства РФ и его членами, Генеральным прокурором РФ, Председателями Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Пенсионного Фонда РФ и другими руководителями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления. При этом заслушиваются не более двух приглашенных. Порядок проведения *«правительственного часа»* определен Регламентом ГД (ст. 41).

Также по пятницам может проводиться *«час заявлений»*, на котором представители депутатских фракций, комитетов, комиссий и отдельные депутаты имеют право выступать с заявлениями (ст. 42).

В период сессии Совет ГД регулярно собирается на свои заседания, которые в очередном порядке проходят по вторникам и четвергам, за исключением дней работы депутатов с избирателями. Комитеты и комиссии Государственной Думы заседают по понедельникам и четвергам. Вторник и четверг отводятся для работы депутатов в депутатских фракциях. Парламентские слушания проводятся в дни и время, определенные Советом ГД. При этом проведение парламентских слушаний во время заседаний Государственной Думы не допускается, если палата не примет иное решение.

Иной порядок работы палаты устанавливается Регламентом ГД (ст. 40) в период проведения выборов депутатов Государственной Думы.

В соответствии с Регламентом ГД (ст. 37) заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. По решению палаты на ее заседаниях могут присутствовать представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений и т.д. Представители СМИ могут присутствовать только на открытых заседаниях палаты при условии их аккредитации в Государственной Думе.

Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено председательствующим на заседании, Советом ГД, Президентом РФ, комитетом или депутатской фракцией, Председателем ГД, Председателем Правительства РФ. Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством

голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании. Сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, обсуждаемые на закрытом заседании, разглашению и распространению не подлежат.

На любом открытом или закрытом заседании палаты вправе присутствовать Президент РФ и его полномочный представитель в Государственной Думе, Председатель и члены Совета Федерации, Председатель и члены Правительства РФ, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе, члены Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель, его заместители и аудиторы Счетной палаты РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ (ст. 38). Для всех указанных должностных лиц в зале заседаний отводятся специальные места. Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях только по специальным пропускам.

Заседание Государственной Думы начинается с регистрации присутствующих депутатов, которую осуществляет председательствующий. Регистрация проводится также после каждого перерыва в заседании. Заседание палаты является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Депутат Государственной Думы обязан присутствовать на ее заседаниях. О невозможности присутствовать на заседании депутат должен заблаговременно информировать руководителя депутатского объединения, либо председателя комитета, комиссии, либо Председателя ГД. Депутат вправе зарегистрироваться с помощью электронной карточки, а при ее отсутствии — от микрофона или путем подачи личного заявления, написанного на бланке установленной формы.

Проблема наличия кворума и присутствия депутатов в зале заседания Государственной Думы при голосованиях неоднократно обсуждалась и дискутировалась как в правовом, так и в политическом контексте. В настоящее время в соответствии с решением Конституционного Суда РФ допускается передача депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату в заявительном порядке, установленном Регламентом ГД (ст. 85). Практически эта проблема решается всеми депутатскими фракциями путем назначения «дежурных» на заседании палаты членов фракции, которым передаются электронные карточки отсутствующих депутатов, входящих в данную фракцию.

На заседании Государственной Думы депутат вправе участвовать в прениях, вносить предложения, замечания и поправки по существу обсуждаемых вопросов, предлагать

кандидатуры и высказывать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых палатой, задавать вопросы, давать справки, а также пользоваться иными установленными Регламентом ГД правами.

Депутаты Государственной Думы своевременно извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палаты. Проекты документов и другие необходимые материалы предоставляются депутатам не позднее чем за три дня до их рассмотрения на заседании палаты. Порядок распространения материалов к заседанию палаты определяется Регламентом ГД (ст. 49).

Заседания Государственной Думы должны проводиться в соответствии с разработанной Советом ГД и заблаговременно разосланной депутатам примерной программой законопроектной работы палаты на текущую сессию, утвержденной на одном из ее первых заседаний, с календарем рассмотрения вопросов на очередной месяц, составленным Советом ГД по предложениям депутатских фракций, комитетов и комиссий палаты, и с порядком работы палаты на очередное заседание, утвержденными Государственной Думой большинством голосов от общего числа ее депутатов.

Порядок работы очередного заседания палаты подлежит утверждению в начале каждого утреннего заседания. Право вносить в него изменения и дополнения имеют преимущественно депутатские фракции, а также все депутаты Государственной Думы. На эту процедуру Регламент ГД отводит не более 30 минут, но время может быть продлено решением палаты, принятым большинством голосов от общего числа ее депутатов (статья 50). Такая процедура, получившая название «утренняя разминка», может затягиваться дольше установленного срока, так как используется депутатскими фракциями и отдельными депутатами не только для продвижения законопроектов, инициаторами которых они являются, но и для публичного представления их политических инициатив и позиции по текущим вопросам как внутривнутриполитической, так и внешнеполитической обстановки.

В случае если на заседании Государственной Думы порядок работы пленарного заседания был рассмотрен не в полном объеме, Совет ГД при формировании проекта порядка работы следующего заседания включает в него не рассмотренные ранее вопросы в качестве первоочередных.

Регламент ГД (ст. 52, 53) устанавливает обязанности и права председательствующего на заседаниях Государственной Думы, суть которых состоит в организации и ведении заседания в соответствии с Регламентом ГД, обеспечении соблюдения прав депутатов на

выступление и высказывание собственного мнения, порядка и дисциплины в ходе заседания. В качестве мер дисциплинарного воздействия при нарушениях положений Регламента ГД и правил депутатской этики председательствующий может предупредить депутата Государственной Думы, а в случае повторного нарушения — лишить его слова, а также права выступления в течение всего дня заседания. В случае нарушения депутатской этики — употребления в своей речи грубых, оскорбительных выражений, наносящих ущерб чести и достоинству депутатов Государственной Думы и других лиц, выдвижения необоснованных обвинений в чей-либо адрес, использования заведомо ложной информации, призыва к незаконным действиям — депутат может быть также лишен права выступления на срок до одного месяца решением палаты, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 45).

Председательствующий на заседании Государственной Думы не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых вопросов, комментировать выступления депутатов, давать характеристику выступающим. При нарушениях председательствующим требований Регламента ГД Государственная Дума вправе большинством голосов от общего числа депутатов палаты назначить другого председательствующего до принятия решения по обсуждаемому вопросу.

Максимальная продолжительность всех выступлений на заседании Государственной Думы устанавливается Регламентом ГД (ст. 56). По истечении установленного времени или при отклонении от темы обсуждаемого вопроса председательствующий предупреждает об этом выступающего, а затем вправе прервать его выступление. На заседании Государственной Думы один и тот же депутат может выступать в прениях по одному и тому же вопросу не более двух раз. Никто не вправе выступать на заседании без разрешения председательствующего. Нарушивший это правило лишается слова без предупреждения.

Прения по обсуждаемому вопросу могут быть прекращены по истечении времени, установленного палатой, либо по решению палаты, принимаемому большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании. Председательствующий, получив предложение о прекращении прений, информирует депутатов о числе записавшихся и выступивших, выясняет, кто из записавшихся, но не выступивших представителей депутатских фракций настаивает на выступлении, и с одобрения депутатов предоставляет им слово.

После принятия решения о прекращении прений докладчик и содокладчик имеют право на заключительное слово. Допускаются выступления по мотивам голосования представителей депутатских фракций продолжительностью до трех минут. Депутаты Государственной Думы, которые не смогли выступить в связи с прекращением прений, вправе приобщить подписанные тексты своих выступлений к стенограмме заседания Государственной Думы.

Депутаты Государственной Думы выступают с трибуны или со своего рабочего места в зале заседаний. Во время работы в Государственной Думе депутаты должны носить деловую одежду, соответствующую официальному характеру деятельности Государственной Думы.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат Государственной Думы, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, заблаговременно уведомляет об этом Совет ГД, и такое выступление обеспечивается переводом на русский язык. Однако до настоящего времени подобных прецедентов не было.

На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы. Протоколы подписываются председательствующим на заседании. Стенограммы открытых заседаний подлежат официальной публикации. Стенограммы и иные материалы закрытых заседаний хранятся в структурном подразделении по защите государственной тайны Аппарата ГД в режиме секретного документа (ст. 37).

Голосования на заседании Государственной Думы осуществляются с использованием электронной системы подсчета голосов или без использования указанной электронной системы.

Голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным и качественным.

*Количественное голосование* представляет собой выбор варианта ответа: «за», «против» или «воздержался». Подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении производятся по каждому голосованию.

*Рейтинговое голосование* представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, из которых может быть выбрано только одно решение. Предъявление результатов по каждому голосованию в абсолютном и процентном выражении производится только по окончании голосования по всем вопросам.

*Альтернативное голосование* представляет собой голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование. Подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении производятся одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование.

*Качественное голосование* представляет собой альтернативное голосование с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: «очень плохо», «плохо», «удовлетворительно», «хорошо» и «очень хорошо». Такой вид голосования в российской парламентской практике практически не используется.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным.

*Открытое голосование* на заседании Государственной Думы может проводиться с использованием электронной системы подсчета голосов либо по решению палаты без использования электронной системы, в том числе и с использованием именных бюллетеней.

При проведении открытого голосования с использованием электронной системы депутат вправе получить список с результатами поименного голосования. Поэтому любое открытое голосование при использовании электронной системы фактически является поименным.

При проведении открытого голосования без использования электронной системы подсчет голосов поручается Счетной комиссии, которая избирается палатой.

Перед началом открытого голосования председательствующий сообщает о количестве предложений, которые ставятся на голосование, уточняет их формулировки и последовательность, в которой они ставятся на голосование, напоминает, каким большинством голосов может быть принято решение. После объявления председательствующим о начале голосования никто не вправе прервать голосование. По окончании подсчета голосов председательствующий объявляет, какое решение принято.

*Тайное голосование* проводится по решению Государственной Думы, принимаемому большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании. Тайное голосование проводится с использованием электронной системы подсчета голосов или с использованием бюллетеней.

При проведении тайного голосования с использованием электронной системы данные о результатах поименного голосования депутатов в память электронной системы не заносятся.

Для проведения тайного голосования с использованием бюллетеней и определения его результатов палата избирает открытым голосованием Счетную комиссию. Депутаты, выдвинутые в состав избираемых органов, на период голосования по их кандидатурам приостанавливают свою деятельность в Счетной комиссии. Счетная комиссия обязана создать условия депутатам для тайной подачи голосов. Процедура тайного голосования, проводимого Счетной комиссией, определена Регламентом ГД (ст. 88, 89).

О результатах тайного голосования Счетная комиссия составляет протокол, который подписывается всеми ее членами и доводится до сведения депутатов. На основании принятого палатой к сведению доклада Счетной комиссии о результатах тайного голосования председательствующий объявляет, какое решение принято, а при выборах называет избранные кандидатуры. Результаты тайного голосования с использованием бюллетеней оформляются постановлением палаты.

*Поименное голосование* проводится по решению Государственной Думы, принимаемому большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании, и осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов или именных бюллетеней.

Для проведения поименного голосования с использованием именных бюллетеней и определения его результатов палата также избирает Счетную комиссию. Результаты поименного голосования помещаются в стенографическом отчете заседания Государственной Думы и могут быть опубликованы в средствах массовой информации.

В случае если на заседании Государственной Думы принято решение о проведении как поименного, так и тайного голосования, то проводится тайное голосование.

Процедуры тайного и поименного голосования могут использоваться для оказания влияния на результаты голосования депутатов Государственной Думы. И в этом аспекте такой прием, как показывает парламентская практика, является достаточно действенным. Тайное голосование создает возможность для депутата принимать то или иное решение без учета возможных последствий по всему спектру его внутри- и внепарламентских взаимоотношений, которые могли бы наступить при публичной известности его позиции. Тайное голосование наиболее часто используется при персонифицированном избрании или назначении на должности. Фактором воздействия на депутата при поименном голосовании, наоборот, является факт публичности результатов голосования, возможности публикации и массового распространения информации о позиции депутата<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 90.

При голосовании по каждому вопросу депутат Государственной Думы имеет один голос и подает его за принятие решения или против него либо воздерживается от принятия решения. Депутат, отсутствовавший во время голосования, не вправе подать голос по истечении времени, отведенного для голосования.

При выдвижении нескольких кандидатур или предложении более двух вариантов решения рассматриваемого палатой вопроса голосование может быть проведено в два тура по решению Государственной Думы. Если во втором туре голосования не набрал требуемого числа голосов ни один кандидат или ни один вариант решения, то данный вопрос снимается с рассмотрения.

Регламент ГД (ст. 116) устанавливает, что законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральные конституционные законы рассматриваются и одобряются, а федеральные законы рассматриваются и принимаются Государственной Думой в трех чтениях. Специальная процедура определена Регламентом ГД (гл. 26) для рассмотрения и принятия федерального закона о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации.

Государственная Дума на своих пленарных заседаниях в форме постановлений Государственной Думы принимает следующие решения:

- об одобрении законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральных конституционных законов;
- принятии федеральных законов, включая преодоление вето Совета Федерации и совместно с Советом Федерации вето Президента РФ на федеральные законы;
- принятии постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами;
- по процедурным вопросам.

На заседаниях Государственной Думы решения принимаются большинством голосов ее депутатов, определенным для принятия соответствующего решения Конституцией РФ и Регламентом ГД. При этом под общим числом депутатов Государственной Думы понимается число депутатов, установленное Конституцией РФ (ст. 95), — 450 депутатов.

Законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральные конституционные законы Государственная Дума одобряет большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты (квалифицированным или конституционным большинством — 300 и более голосов).

Федеральные законы Государственная Дума принимает большинством голосов палаты (простым большинством — 226 и более голосов). Государственная Дума может преодолеть вето Совета Федерации или Президента РФ на федеральный закон большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты (квалифицированным большинством — 300 и более голосов).

Постановления Государственная Дума принимает простым большинством от общего числа депутатов палаты, если иной порядок не предусмотрен Конституцией РФ.

По процедурным вопросам Государственная Дума принимает решения большинством голосов депутатов палаты, принявших участие в голосовании (относительным большинством), если иной порядок не предусмотрен Регламентом ГД.

Государственная Дума вправе принимать простым большинством от общего числа депутатов палаты обращения и парламентские запросы, которые оформляются постановлением Государственной Думы. Порядок внесения на рассмотрение палаты и направления парламентского запроса Государственной Думы определен Регламентом ГД (ст. 47).

Конституция РФ (ст. 109) устанавливает, что Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в следующих случаях: в обязательном порядке после трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ст. 111); по усмотрению Президента РФ при выражении Государственной Думой дважды в течение трех месяцев недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117) или при отказе Государственной Думы в доверии Правительству РФ в ответ на поставленный перед ней Председателем Правительства РФ вопрос о доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117).

При этом Государственная Дума не может быть распущена:

— по основаниям выражения недоверия или отказа в доверии Правительству РФ (ст. 117) в течение года после ее избрания;

— с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

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

— в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Здесь следует отметить, что Конституция РФ при разрешении противоречий между Государственной Думой и Правительством РФ, выраженных в форме вотума недоверия или отказа в доверии Правительству РФ со стороны Государственной Думы, предоставляет право окончательного решения в пользу того или иного из этих высших органов государственной власти Президенту РФ.

#### **2.4. Порядок формирования и организация работы Совета Федерации**

Конституция РФ определяет, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти (ст. 95), и что порядок формирования Совета Федерации устанавливает федеральный закон (ст. 96). В настоящее время таким законом является Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — закон о формировании СФ) с последующими изменениями и дополнениями, который установил уже третий вариант порядка формирования Совета Федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Совет Федерации первого созыва (1993–1995) был сформирован в соответствии с Заключительными и переходными положениями Конституции РФ сроком на два года в порядке, установленном Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626. В каждом субъекте РФ два члена Совета Федерации избирались прямым тайным голосованием на основе мажоритарной системы по двухмандатному (один округ — два депутата) избирательному округу, образованному в границах субъекта РФ. После 1995 г. в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» членами Совета Федерации являлись главы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, которые совмещали функции главы органа власти субъекта и члена верхней палаты парламента.

Закон о формировании СФ (ст. 1) устанавливает, что членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет и

обладающий конституционным правом избирать и быть избранным в органы государственной власти, т.е. активным и пассивным избирательным правом.

*Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ* избирается самим этим органом на срок его полномочий, а при формировании такого органа путем ротации — на срок полномочий его однократно избранных депутатов (ст. 2). Представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

В соответствии с законом о формировании СФ (ст. 3) кандидатура (кандидатуры) для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ вносится на рассмотрение этого органа его председателем, а при двухпалатном органе — поочередно председателями палат. Группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа может внести на рассмотрение этого органа альтернативную кандидатуру (кандидатуры) для избрания представителя в Совете Федерации.

*Член Совета Федерации — представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ* назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий (ст. 4).

Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти этого субъекта РФ две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против такого назначения (ст. 5).

Следует обратить особое внимание на следующий факт, имеющий принципиальное значение не только для деятельности Совета Федерации, но и в аспекте реализации конституционного принципа народовластия. После отмены в 2005 г. прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ российские граждане лишились возможности не только прямого, но даже и делегированного участия в формировании половины состава Совета Федерации. Действительно, половина членов Совета Федерации назначается фактически в качестве личных представителей на срок их полномочий высшими должностными лицами субъектов РФ, которые в свою очередь фактически назначаются и

освобождаются от должности лично Президентом РФ. В такой процедуре назначения половины членов Совета Федерации никаким образом не предусматривается учет и реально не учитывается мнение граждан, проживающих в соответствующих субъектах Федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 173.

Специфической особенностью Совета Федерации, обусловленной действующим законом о формировании СФ, является также то, что его состав, как показывает практика, в существенной мере не соответствует задаче представления и учета интересов субъектов РФ при формировании федерального законодательства<sup>2</sup>. Действительно, по данным на июль 2005 г.<sup>1</sup>, из 176 членов Совета Федерации 87 (49,5%) не имели очевидной связи с субъектами РФ, интересы которых они должны представлять. Подобными «варягами», как правило, являются отставные чиновники как федерального, так и регионального уровня и представители различных политико-экономических групп, которым по сути все равно, какой субъект Федерации представлять. Так, по тем же данным, среди членов Совета Федерации — 26 представителей нефтяных и газовых компаний, крупнейших банков и холдингов и еще 39 представителей других компаний, обладающих значительными финансовыми и материальными ресурсами. Таким образом, можно предположить, что 65 из 176 членов верхней палаты российского парламента (37%) получили свой статус прежде всего за счет обладания такими ресурсами.

<sup>2</sup> Там же. С. 177.

<sup>1</sup> Не место для дискуссий. Аналитический доклад «Демократический аудит деятельности Государственной Думы и Совета Федерации с января 2004 по июль 2005 гг.». М.: Институт «Общественная экспертиза», 2005. С. 225–241.

Для того чтобы в какой-то мере исправить сложившуюся ситуацию, в статью 1 закона о формировании СФ Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 189-ФЗ было внесено изменение, установившее «ценз осёдлости» для членов Совета Федерации. В соответствии с этим изменением для того, чтобы стать членом Совета Федерации, гражданин должен не менее 10 лет в совокупности проживать на территории субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) на эту должность. Однако такой «ценз осёдлости» не распространяется на уже действующих членов Совета Федерации в случае их последующего избрания (назначения) представителями от тех

же субъектов РФ, а также на всех военнослужащих, прокуроров, сотрудников органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, имеющих в совокупности стаж соответствующей службы, работы не менее 10 лет.

Внутренняя организация и порядок работы Совета Федерации определяется Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации<sup>2</sup> (далее — Регламент СФ), который является нормативным актом, принимаемым в соответствии с Конституцией РФ (ст. 101) самой палатой.

<sup>2</sup> Официальный сайт Совета Федерации [www.concil.gov.ru](http://www.concil.gov.ru).

Отличия в организации и порядке работы Совета Федерации от Государственной Думы обусловлены следующими факторами:

— порядком формирования Совета Федерации, который основан на равном представительстве в этой палате субъектов РФ — по два представителя от каждого субъекта, обладающих индивидуальным сроком полномочий;

— функциями и задачами Совета Федерации в законодательном процессе, в соответствии с которыми эта палата рассматривает и одобряет только законы, предварительно принятые или одобренные Государственной Думой, и является коллективным субъектом права законодательной инициативы;

— Регламент СФ (ст. 3) не допускает создание формализованных фракций, т.е. политического структурирования этой палаты, но при этом члены Совета Федерации могут и по факту состоят в различных политических партиях.

В соответствии с Регламентом СФ (ст. 9) *органами Совета Федерации* являются:

- Совет палаты;
- комитеты Совета Федерации;
- комиссии Совета Федерации.

*Должностными лицами Совета Федерации* являются:

- Председатель Совета Федерации;
- заместитель Председателя Совета Федерации;
- председатель комитета, комиссии Совета Федерации;
- первый заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации;
- заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации, (председатель подкомитета, подкомиссии);

— член комитета, комиссии Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации (далее — Председатель СФ) назначает из числа членов Совета Федерации полномочных представителей Совета Федерации в Государственной Думе, Правительстве РФ, Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ, Счетной палате РФ, Генеральной прокуратуре РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Министерстве юстиции РФ, Общественной палате РФ, а также полномочного представителя Совета Федерации по взаимодействию с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Член Совета Федерации помимо должностей члена комитета и (или) комиссий Совета Федерации вправе занимать еще не более одной должности. Это положение ограничивает членов Совета Федерации в их стремлении занять как можно большее количество должностей в палате — очевидно для того, чтобы повысить свою значимость и влияние. В Совете Федерации в отличие от Государственной Думы ограничивается не количество членов палаты, занимающих в ней различные должности, а количество должностей, которые может занимать один член палаты.

Председатель СФ и заместители Председателя СФ избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием с использованием бюллетеней. Совет Федерации может принять решение о проведении тайного голосования с использованием электронной системы. В случае внесения кандидатур заместителей Председателя СФ единым списком для голосования Совет Федерации может принять решение о проведении открытого голосования. Представители от одного субъекта Российской Федерации не могут быть одновременно избраны на указанные должности.

Председатель СФ и его заместители избираются на срок их полномочий в качестве члена Совета Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты. В настоящее время срок пребывания в должности Председателя СФ и его заместителя не ограничен<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Постановлением СФ от 26 марта 2003 г. № 79-СФ отменено положение статьи 15 Регламента СФ о том, что «Председатель Совета Федерации, первый заместитель Председателя Совета Федерации, заместитель Председателя Совета Федерации может быть избран повторно, на новый срок, но не более двух сроков подряд».

Порядок избрания Председателя СФ, по одной кандидатуре на должность которого может предложить каждый член Совета Федерации, установлен Регламентом СФ (ст. 16).

В соответствии с порядком избрания заместителей Председателя СФ, установленным Регламентом СФ (ст. 17), количество таких заместителей определяется Советом Федерации, а правом предлагать кандидатуры на эти должности, в том числе и в виде единого списка для голосования, обладает только Председатель СФ.

Председатель СФ и его заместители могут быть освобождены от должности на основании решения Совета Федерации, принимаемого большинством голосов от общего числа членов палаты в порядке, установленном Регламентом СФ (ст. 20). Вопрос об освобождении от должности Председателя СФ и его заместителей рассматривается Советом Федерации при поступлении их личных заявлений или по предложению группы членов Совета Федерации численностью не менее одной пятой от общего числа членов палаты. Вопрос об освобождении от должности заместителя Председателя СФ рассматривается также по требованию Председателя СФ.

Председатель, его первый заместитель и заместители председателя комитета, комиссии Совета Федерации избираются на заседании комитета, комиссии большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии и утверждаются Советом Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты (ст. 29). Председатель, первый заместитель и заместители председателя комитета, комиссии избираются на срок их полномочий в качестве члена Совета Федерации. Они не могут быть представителями от одного субъекта Российской Федерации.

Комитет, комиссия Совета Федерации численностью менее 10 членов избирает не более трех заместителей председателя комитета, комиссии; численностью от 10 до 15 членов — не более четырех заместителей председателя комитета, комиссии; численностью свыше 15 членов — не более пяти заместителей председателя комитета, комиссии.

Комитет, комиссия Совета Федерации вправе освободить председателя, его первого заместителя и заместителя председателя комитета, комиссии от должности большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии. Освобождение от должности председателя и первого заместителя председателя комитета, комиссии утверждается Советом Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты.

Кроме руководящих должностей Совет Федерации в соответствии с Регламентом СФ (ст. 10) может избрать Председателя Совета Федерации, прекратившего свои полномочия на этом посту, *почетным Председателем Совета Федерации Федерального Собрания*

*Российской Федерации*. Такое решение принимается большинством голосов от общего числа членов палаты. Звание почетного Председателя Совета Федерации является пожизненным.

Почетному Председателю Совета Федерации, а также Председателю Совета Федерации первого созыва (В. Ф. Шумейко) отводятся специальные места в зале заседаний Совета Федерации и рабочие помещения в здании палаты. Они имеют специальные удостоверения и нагрудные знаки. Почетный Председатель Совета Федерации и Председатель Совета Федерации первого созыва имеют право: принимать участие с правом совещательного голоса в заседаниях Совета Федерации, комитетов, комиссий палаты, а также в работе парламентских слушаний, в заседаниях «круглых столов» и иных мероприятиях, проводимых в Совете Федерации; получать документы и материалы, иную информацию, предоставляемую членам Совета Федерации на заседаниях палаты, ее комитетов и комиссий, на парламентских слушаниях и иных мероприятиях.

Регламент СФ (ст. 18) наделяет *Председателя Совета Федерации* организационными и представительскими полномочиями.

В рамках *организационных полномочий Председатель СФ*: созывает и ведет заседания палаты; ведает внутренним распорядком деятельности палаты; распределяет обязанности между своими заместителями; организует работу Совета палаты и ведет его заседания; координирует работу комитетов и комиссий, организацию парламентских слушаний, «круглых столов» и иных мероприятий, проводимых в Совете Федерации; дает поручения комитетам и комиссиям, а также должностным лицам Совета Федерации.

Председатель СФ назначает полномочных представителей Совета Федерации в федеральных органах государственной власти и Общественной палате; направляет в органы государственной власти субъектов РФ представление о досрочном прекращении полномочий членов Совета Федерации; приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда РФ и Генерального прокурора РФ.

Кроме того, Председатель СФ осуществляет общее руководство Аппаратом Совета Федерации (далее — Аппарат СФ), контролирует его деятельность, утверждает структуру Аппарата СФ по согласованию с Советом палаты и его штатную численность; назначает на должность и освобождает от должности руководителя Аппарата СФ с согласия Совета палаты, его заместителей и иных работников аппарата; возглавляет работу по планированию деятельности палаты и решает иные вопросы организации ее деятельности в соответствии с Регламентом СФ и другими нормативными правовыми актами, а также представляет на

утверждение Совета Федерации смету расходов по обеспечению деятельности палаты и отчет о ее исполнении.

В рамках *организации законодательного процесса* *Председатель СФ*: формирует проект повестки дня заседания Совета Федерации, вносит его на рассмотрение Совета палаты и после рассмотрения Советом палаты представляет на заседании палаты; подписывает постановления Совета Федерации; направляет для предварительного рассмотрения в комитеты и комиссии палаты одобренные Государственной Думой проекты законов РФ о поправках к Конституции РФ и федеральные конституционные законы, принятые Государственной Думой, федеральные законы, а также законопроекты и поправки к законопроектам, разработанные комитетами и комиссиями, а также членами Совета Федерации, которые предполагается внести в Государственную Думу в порядке реализации *права законодательной инициативы Совета Федерации*. Председатель СФ направляет Президенту РФ для подписания и официального опубликования одобренные Советом Федерации законы; направляет в Государственную Думу отклоненные Советом Федерации проекты законов, а также публикует для всеобщего уведомления сведения о принятых законах о поправках к Конституции РФ и направляет эти законы для рассмотрения в законодательные органы государственной власти субъектов РФ.

Председатель СФ направляет в комитеты и комиссии палаты, а также в Правовое управление Аппарата СФ для подготовки предложений законодательные акты, принятые Парламентом Союзного государства, Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельные законодательные акты, принятые Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств. Он также направляет Общественной палате РФ по ее запросу необходимые документы и материалы.

В рамках *представительских полномочий* *Председатель СФ* представляет палату во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также с парламентами иностранных государств, международными организациями, государственными и общественными деятелями иностранных государств. В рамках этих же полномочий он участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ (ст. 85) для разрешения разногласий

между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, Председатель СФ подписывает удостоверение к почетному знаку Совета Федерации «За заслуги в развитии парламентаризма», подписывает и вручает Почетную грамоту Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и по решению Совета палаты подписывает и направляет Президенту РФ представления о награждении членов Совета Федерации и работников Аппарата СФ государственными наградами.

Председатель СФ по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает распоряжения и дает поручения. Совет Федерации вправе отменить распоряжение Председателя СФ, противоречащее законодательству Российской Федерации и Регламенту СФ.

Регламент СФ (ст. 19) устанавливает, что *заместители Председателя СФ* замещают Председателя СФ в его отсутствие; по поручению Председателя СФ представляют Совету Федерации доклады о деятельности палаты и о проекте программы ее законопроектной работы; подписывают постановления палаты и издают распоряжения; вручают почетный знак «За заслуги в развитии парламентаризма» и Почетную грамоту Совета Федерации, а также осуществляют другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

*Совет палаты* является постоянно действующим органом Совета Федерации и образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности палаты (ст. 21).

В *состав Совета палаты* входят Председатель СФ и его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

В *полномочия Совета палаты* входит: утверждение графика заседаний Совета Федерации; рассмотрение проекта повестки дня заседания Совета Федерации; утверждение по представлению Председателя СФ положения о деятельности полномочных представителей Совета Федерации; принятие решения о проведении парламентских слушаний. Он также дает согласие на назначение на должность и освобождение от должности Руководителя Аппарата СФ и периодически заслушивает его отчеты о работе аппарата.

Совет палаты рассматривает и утверждает план межпарламентского сотрудничества Совета Федерации, составы направляемых за рубеж делегаций Совета Федерации, руководителей этих делегаций, их заместителей, сопровождающих лиц, а также определяет объем полномочий делегаций Совета Федерации и расходы на командирование.

В полномочия Совета палаты входит также заслушивание информации комитетов, комиссий и должностных лиц палаты о ходе реализации постановлений Совета Федерации.

Кроме того, Совет палаты принимает решения о награждении граждан и организаций Российской Федерации, а также граждан иностранных государств почетным знаком «За заслуги в развитии парламентаризма» и Почетной грамотой Совета Федерации, о направлении Президенту РФ представлений о награждении членов Совета Федерации и работников Аппарата СФ государственными наградами.

Заседание Совета палаты проводится, как правило, в день, предшествующий заседанию Совета Федерации, под председательством Председателя СФ либо одного из его заместителей.

В заседаниях Совета палаты вправе участвовать: все полномочные представители Совета Федерации в федеральных органах и институтах государственной власти; члены Совета Федерации по поручению комитета, комиссии или председателя комитета, комиссии Совета Федерации; члены Совета Федерации — авторы законодательной инициативы, рассматриваемой на заседании Совета палаты; полномочные представители Государственной Думы, Президента РФ и Правительства РФ в Совете Федерации. На заседании Совета палаты вправе присутствовать члены Совета Федерации.

Решения Совета палаты принимаются большинством голосов от общего числа его членов и оформляются в виде выписок из протокола его заседания, который подписывается председательствующим на заседании. Члены Совета Федерации информируются обо всех вопросах, рассмотренных Советом палаты, и принятых по ним решениях. Совет Федерации вправе отменить решение Совета палаты.

Совет палаты, по сути, является высшим руководящим органом Совета Федерации и в его работе, так же как и в работе палаты в целом, которая, как показывает парламентская практика, выстроена по достаточно жесткой административной схеме, определяющую роль играет Председатель СФ.

С 2006 г. в дополнение к Совету палаты и в аналогичном составе действует *координационное совещание Председателя СФ и его заместителей с председателями комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации*, которое проводится для подготовки и рассмотрения вопросов законодательной деятельности палаты (ст. 34(1)). В работе совещания принимают участие полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ в Совете Федерации, а также руководитель Аппарата СФ.

Основными задачами координационного совещания являются (ст. 34(2)): организация взаимодействия Совета Федерации с Государственной Думой и субъектами права законодательной инициативы по вопросам законодательной деятельности; предварительное обсуждение вопросов, включенных в проект повестки дня заседания палаты; рассмотрение позиций комитетов и комиссий Совета Федерации по законам, поступившим из Государственной Думы, по законопроектам, рассмотренным Государственной Думой перед первым чтением, а также по законопроектам, принятым ею в первом чтении и направленным в Совет Федерации для подготовки замечаний и предложений. Такое совещание, очевидно, призвано обеспечивать выработку согласованной с Президентом РФ и Правительством РФ позиции Совета Федерации по законопроектам непосредственно в ходе процесса их рассмотрения в Государственной Думе, начиная со стадии принятия к рассмотрению этой палатой.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 101) Совет Федерации из числа членов палаты образует *комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации*, которые являются постоянно действующими органами палаты.

Регламент СФ (ст. 26) определяет, что комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации образуются для разработки концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой проектов законов о поправках к Конституции РФ и федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами.

В рамках законодательной деятельности комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению, разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты и поправки к законопроектам, а также проекты иных нормативных правовых актов и поправки к ним; осуществляют подготовку заключений по одобренным Государственной Думой проектам законов о поправках к Конституции РФ и федеральным конституционным законам, по принятым Государственной Думой федеральным законам; готовят предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета. Они также готовят по поручению Председателя СФ предложения по законодательным актам, принятым Парламентом Союзного государства, Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельным законодательным актам,

принятым Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств.

Комитеты и комиссии Совета Федерации могут предварительно рассматривать внесенные в Государственную Думу законопроекты, по согласованию с комитетами и комиссиями Государственной Думы направлять своих представителей для работы над законопроектами в ее комитетах, комиссиях и рабочих группах. Они также могут предварительно рассматривать по согласованию с субъектами РФ проекты законов субъектов РФ по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Комитеты и комиссии Совета Федерации принимают участие в международном сотрудничестве, организуют проведение парламентских слушаний, «круглых столов» и иных мероприятий, участвуют в подготовке и проведении «правительственного часа» на заседании Совета Федерации, взаимодействуют с Общественной палатой и готовят проекты постановлений Совета Федерации по ее обращениям. Они также рассматривают по вопросам своего ведения федеральные и региональные целевые программы и их исполнение.

В соответствии с Регламентом СФ (ст. 27) комитеты и комиссии Совета Федерации самостоятельно решают вопросы организации своей деятельности. Они вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения в Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, а также запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности, у государственных органов, общественных объединений, должностных лиц.

Регламент СФ (ст. 30) устанавливает количество и названия комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, перечень которых приведен в Приложении 5, а также в отличие от Регламента ГД четко и однозначно определяет перечень вопросов законодательного обеспечения, находящихся в ведении каждого комитета и постоянной комиссии.

Совет Федерации может принять решение о реорганизации или ликвидации отдельных комитетов и постоянных комиссий либо об образовании новых комитетов и постоянных комиссий. Все комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации имеют равные права и несут равные обязанности по реализации конституционных полномочий палаты.

В соответствии с Регламентом СФ (ст. 26) Совет Федерации может создавать *временные комиссии* для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок. Создание временной комиссии согласовывается с комитетом или постоянной комиссией

Совета Федерации, в вопросы ведения которого входит вопрос ведения этой временной комиссии. В постановлении Совета Федерации о создании временной комиссии указываются конкретная задача, для решения которой комиссия создана, ее полномочия, срок деятельности и состав. По истечении срока, на который комиссия была создана, и (или) по выполнении возложенной на нее задачи Совет Федерации принимает решение о прекращении деятельности временной комиссии.

Регламент СФ (ст. 28) устанавливает, что каждый член Совета Федерации, за исключением Председателя СФ и его заместителей, обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации. Член Совета Федерации может быть членом одного комитета и не более двух комиссий палаты. Председатель СФ и его заместители могут входить в состав временной комиссии Совета Федерации.

Персональный состав комитета, комиссии Совета Федерации утверждается палатой большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. При этом в состав комитета палаты должны входить не менее 7 и не более 15 членов Совета Федерации (за исключением Комитета Совета Федерации по бюджету), в состав комиссии палаты — не менее 11 и не более 25 членов Совета Федерации.

Комитет, постоянная комиссия Совета Федерации по основным направлениям своей деятельности может образовывать подкомитеты, подкомиссии. При этом в состав подкомитета, подкомиссии должны входить не менее трех членов Совета Федерации. Председателем подкомитета, подкомиссии, как правило, является заместитель председателя комитета, комиссии палаты.

Следует особо отметить, что координацию деятельности Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, в состав которой по должности входят первые заместители председателей комитетов и постоянных комиссий палаты, Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности и Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации осуществляет Председатель СФ. При этом решения Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации в обязательном порядке утверждаются Председателем СФ. Таким образом, три постоянные комиссии палаты, ответственные за организацию и контроль всех сфер ее деятельности, включая вопросы материально-технического и финансового обеспечения, находятся в непосредственном

ведении Председателя СФ, что очевидно усиливает его роль как высшего руководителя палаты<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 207.

Основной формой работы комитета и комиссии Совета Федерации (далее — комитета) является заседание комитета.

Регламент СФ (ст. 31) устанавливает, что заседания комитета проводятся не реже двух раз в месяц в соответствии с графиком, утверждаемым комитетом. О заседании комитета его председатель, как правило, не менее чем за 72 часа уведомляет членов комитета, Председателя СФ, соответствующие комитеты и комиссии Государственной Думы, полномочного представителя Президента РФ в Совете Федерации, Правительство РФ, соответствующие федеральные органы исполнительной власти, совет Общественной палаты РФ, а также субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых подлежат рассмотрению.

В соответствии с Регламентом СФ (ст. 32) заседание комитета правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов комитета. В исключительных случаях член комитета вправе на основании доверенности передать право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседании комитета, другому члену комитета. При этом каждому члену комитета может быть передано не более одной доверенности. Заседание проводит председатель, первый заместитель или заместитель председателя комитета.

Комитет осуществляет свою деятельность на принципах гласности и свободного обсуждения вопросов. Заседания комитета, как правило, проводятся открыто. Комитет может принять решение о проведении закрытого заседания по предложению членов комитета, а также в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В открытых и закрытых заседаниях комитета могут принимать участие с правом совещательного голоса члены Совета Федерации, не входящие в состав этого комитета. В открытых и закрытых заседаниях комитета Совета Федерации вправе принимать участие Президент РФ, Председатель и члены Правительства РФ, депутаты Государственной Думы, статс-секретари — заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, Председатели Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного

Суда РФ, Председатель, заместитель и аудиторы Счетной палаты РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ в Совете Федерации, руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также члены Общественной палаты в установленном для них порядке.

На открытые заседания комитета могут приглашаться представители средств массовой информации. Представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и средств массовой информации участвуют в заседании комитета с согласия его председателя.

Решения комитета по процедурным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов комитета. По остальным вопросам решения комитета принимаются большинством голосов от общего числа членов комитета.

Комитет и комиссии Совета Федерации организуют проведение парламентских слушаний, «круглых столов» и иных мероприятий по вопросам своего ведения, на которые могут приглашаться члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, должностные лица, представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных учреждений, средств массовой информации, эксперты, другие лица.

Совет Федерации, так же как и Государственная Дума, работает в *режиме сессий* и собирается на сессии, как правило: на весеннюю — с 25 января по 15 июля; на осеннюю — с 16 сентября по 31 декабря.

Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, Совета палаты, комитетов и комиссий, парламентские слушания, Дни Совета Федерации в субъектах РФ, ведется работа членов Совета Федерации в субъектах РФ. Порядок проведения парламентских слушаний, Дней Совета Федерации в субъектах РФ и иных мероприятий устанавливается Регламентом СФ (гл. 10). Членам Совета Федерации ежемесячно предоставляется до десяти дней для работы в субъектах РФ, представителями от которых они являются.

Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседание проводится в один день или в течение нескольких дней подряд. Каждый день заседания состоит из утреннего и вечернего заседаний. Утреннее заседание проводится с

10 до 14 часов с перерывом на 30 минут, вечернее — с 16 до 18 часов. По решению Совета Федерации время проведения заседания может быть изменено.

Внеочередное заседание Совета Федерации может созываться по предложению Президента РФ, Председателя СФ, Совета палаты, комитета, комиссии по вопросам, отнесенным к его ведению, либо по предложению не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации. Предложение комитета, комиссии должно быть поддержано не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации.

В первый день очередного заседания Совета Федерации проводится *«правительственный час»* для ответов на вопросы членов Совета Федерации Председателя и членов Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, руководителей иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, руководителей государственных внебюджетных фондов. *«Правительственный час»*, продолжительность которого не может превышать одного часа, проводится в порядке, установленном Регламентом СФ (гл. 8).

Каждому члену Совета Федерации в зале заседаний Совета Федерации отводится постоянное, оборудованное электронными и техническими средствами место, оформленное табличкой с указанием его фамилии, инициалов, субъекта РФ, который он представляет. Для Председателя СФ и его заместителей в зале отводятся специальные места, оборудованные средствами для ведения заседания палаты.

В Зале заседаний Совета Федерации отводятся особые места для Президента РФ, Председателя и членов Правительства РФ, Председателя Государственной Думы, Председателей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, Председателя и заместителя председателя Счетной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, полномочных представителей Президента РФ и Правительства РФ в Совете Федерации. Эти должностные лица могут принимать участие во всех открытых и закрытых заседаниях палаты. Особые места в зале отводятся также для почетного Председателя Совета Федерации, Председателя Совета Федерации первого созыва и Руководителя Аппарата СФ.

В соответствии с Регламентом СФ (ст. 38) заседания Совета Федерации проводятся открыто, гласно и освещаются средствами массовой информации. Совет Федерации может

принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, председательствующим на заседании палаты, комитетом, комиссией или группой членов Совета Федерации численностью не менее 25 человек. Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее чем одной четвертью голосов от общего числа членов Совета Федерации.

На открытом и закрытом заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, аудиторы Счетной палаты РФ, руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В установленном для них порядке на заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать члены Общественной палаты.

По решению Совета Федерации на заседания палаты приглашаются представители государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты, ученые и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым на заседании вопросам. Представители средств массовой информации могут присутствовать только на открытых заседаниях палаты при условии их аккредитации в Совете Федерации.

Заседание Совета Федерации начинается с поименной регистрации членов Совета Федерации. Регистрация членов палаты, присутствующих на заседании, проводится перед началом каждого утреннего и вечернего заседания. Перед голосованием по решению Совета Федерации может быть проведена дополнительная регистрация. Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Совета Федерации.

Член Совета Федерации обязан присутствовать на заседаниях Совета Федерации. В случае невозможности присутствовать на заседании палаты по уважительной причине он до начала заседания информирует об этом Председателя СФ. В отличие от Государственной Думы передача права участия и голосования на заседаниях палаты другому члену Совета Федерации не устанавливается Регламентом СФ и не практикуется. Член Совета Федерации принимает личное участие в заседаниях палаты.

На заседаниях палаты член Совета Федерации вправе участвовать в обсуждении всех рассматриваемых вопросов, обращаться с вопросами к членам и представителям

Правительства РФ, иным лицам, приглашенным на заседание палаты, выступать с обоснованием своих предложений и по порядку голосования. Член Совета Федерации пользуется при голосовании правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом Федерации.

Члены Совета Федерации своевременно, как правило, за 24 часа до начала заседания, извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палаты. Порядок предоставления членам Совета Федерации материалов по вопросам, вносимым на рассмотрение палаты, и порядок распространения документов и материалов в зале заседания устанавливаются Регламентом СФ (ст. 45, 59).

Заседание Совета Федерации проводится в соответствии с повесткой дня заседания палаты. На каждом утреннем заседании после регистрации председательствующий на заседании представляет рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания и ставит его на голосование для принятия за основу. Проект повестки дня очередного заседания формируется Председателем СФ и предварительно рассматривается Советом палаты в порядке, установленном Регламентом СФ (ст. 42).

В принятый за основу проект повестки дня могут вноситься изменения и дополнения в порядке, установленном Регламентом СФ (ст. 50). После принятия решений о внесении изменений и дополнений проект повестки дня ставится председательствующим на голосование для принятия его в целом. Решения о внесении изменений и дополнений в проект повестки дня и о принятии его в целом принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Обсуждение вопросов, не включенных в повестку дня заседания палаты, не допускается.

Регламент СФ (ст. 47) устанавливает обязанности и права председательствующего на заседаниях Совета Федерации, суть которых состоит в организации и ведении заседания в соответствии с Регламентом СФ, обеспечении соблюдения прав членов Совета Федерации на выступление и высказывание собственного мнения, порядка и дисциплины в ходе заседания. В ходе заседания Совета Федерации председательствующий не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых вопросов, комментировать выступления, давать характеристику выступающим. При нарушении председательствующим норм Регламента СФ, подтвержденном соответствующим решением палаты, Совет Федерации вправе передать функции председательствующего до завершения рассмотрения обсуждаемого вопроса другому председательствующему, приняв соответствующее решение

большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее одной четверти от общего числа членов палаты.

На заседаниях Совета Федерации предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово по обсуждаемому вопросу, выступление кандидата на выборную (назначаемую) должность, а также выступление — в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования, по порядку ведения заседания; предложение, справка, информация, заявление, обращение. Максимальная продолжительность всех выступлений на заседании Совета Федерации устанавливается Регламентом СФ (ст. 52). По предложению председательствующего, принимаемому большинством голосов членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее одной четверти от общего числа членов палаты, устанавливаются общее время обсуждения вопроса повестки дня, общее время для вопросов и ответов, а также может быть продлено время для выступления. По истечении установленного времени микрофон выступающего отключается без предупреждения.

Регламент СФ (ст. 53) допускает переуступку права на выступление в пользу другого лица с согласия палаты. Никто не вправе выступать на заседании Совета Федерации без разрешения председательствующего. Нарушившего это правило председательствующий лишает слова без предупреждения.

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

По предложению председательствующего на заседании прения по рассматриваемому вопросу могут быть прекращены по истечении времени, предусмотренного Регламентом СФ, либо по решению палаты. После принятия решения о прекращении прений председательствующий выясняет, кто из записавшихся, но не выступивших настаивает на выступлении, и с согласия палаты предоставляет ему слово. Члены Совета Федерации, не выступившие в связи с прекращением прений, вправе приобщить подписанные ими тексты своих выступлений к стенограмме заседания.

Докладчики, содокладчики и кандидаты на выборные (назначаемые) должности имеют право на заключительное слово. Доклад, содоклад, заключительное слово докладчика и заключительное слово содокладчиков осуществляются с трибуны, остальные выступления — с трибуны, рабочих мест или от микрофонов в зале.

В ходе заседания палаты по предложению председательствующего или члена Совета Федерации в порядке, установленном Регламентом (ст. 57), может быть принято решение о поручении Совета Федерации Председателю СФ, его заместителю, комитету, комиссии палаты, руководителю Аппарата СФ. При наличии возражений предложение о даче поручения ставится на голосование. Решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее одной четверти от общего числа членов палаты. Поручение оформляется выпиской из протокола заседания палаты.

В конце каждого заседания палаты выделяется не более 15 минут для оглашения предложений, заявлений, обращений, информирования, дачи справок. На каждое выступление выделяется не более трех минут.

Заседание Совета Федерации ведется на русском языке. Член Совета Федерации, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, не менее чем за сутки уведомляет об этом Председателя Совета Федерации. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

На заседании Совета Федерации ведутся протокол и стенограмма. Протоколы подписываются председательствующим на заседании. Стенограмма открытого заседания Совета Федерации публикуется в Бюллетене заседания Совета Федерации и Стенографическом отчете заседания Совета Федерации. Стенограмма закрытого заседания палаты хранится в соответствующем структурном подразделении Аппарата СФ на правах секретного документа (ст. 40).

Так же как и в Государственной Думе, в Совете Федерации голосование на заседании палаты осуществляется с использованием электронной системы или бюллетенями. Голосование осуществляется с использованием электронной системы, если палатой не принято иное решение.

Голосование с использованием электронной системы так же, как и в Государственной Думе, может быть *количественным, рейтинговым, альтернативным*. Качественное голосование Регламентом СФ не предусмотрено. Для проведения голосования бюллетенями

Совет Федерации создает из числа своих членов Счетную комиссию, которая является рабочим органом заседания Совета Федерации.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным.

*Открытое голосование* в Совете Федерации проводится с помощью электронной системы, если палатой не принято иного решения. На каждом заседании Совета Федерации перед началом использования электронной системы член Совета Федерации может получить лично или зарегистрировать свою персональную карточку. Персональные карточки, не прошедшие регистрацию на текущем заседании Совета Федерации, считаются недействующими, а их использование блокируется.

Перед началом открытого голосования председательствующий сообщает количество предложений, которые ставятся на голосование; уточняет их формулировки и последовательность, в которой они ставятся на голосование; напоминает, каким большинством голосов должно быть принято решение. После объявления председательствующим о начале голосования никто не вправе прервать голосование. По окончании подсчета голосов председательствующий объявляет, принято решение или не принято.

При проведении открытого голосования с использованием электронной системы члену Совета Федерации по его письменному запросу предоставляется отчет о поименных результатах открытого голосования. Таким образом, открытое голосование с использованием электронной системы фактически всегда является поименным.

*Тайное голосование* проводится в случаях, установленных Регламентом СФ, по решению Совета Федерации, принимаемому большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, а также может быть проведено и по другим вопросам. Тайное голосование проводится с использованием электронной системы или бюллетенями.

Перед началом и в течение каждого заседания Совета Федерации каждому члену Совета Федерации в соответствии со списком членов Совета Федерации по предъявлении им удостоверения члена Совета Федерации выдается одна карточка для тайного голосования, зарегистрированная в электронной системе.

Тайное голосование с использованием бюллетеней проводится Счетной комиссией, которая обязана создать условия для тайного волеизъявления членов Совета Федерации.

Процедура тайного голосования, проводимого Счетной комиссией, устанавливается Регламентом СФ (ст. 64).

По результатам тайного голосования Счетная комиссия составляет протокол, который подписывается всеми членами Счетной комиссии. Результаты тайного голосования объявляются Счетной комиссией на заседании Совета Федерации. Результаты тайного голосования оформляются постановлением Совета Федерации.

*Поименное голосование* проводится по решению Совета Федерации, принимаемому не менее чем одной пятой от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее одной десятой от общего числа членов палаты, с использованием электронной системы или именными бюллетенями. Отчеты о результатах поименных голосований включаются в стенограмму заседания Совета Федерации и могут быть опубликованы в средствах массовой информации.

Если на заседании Совета Федерации приняты как решение о проведении поименного голосования, так и решение о проведении тайного голосования, проводится тайное голосование.

Член Совета Федерации лично осуществляет свое право на голосование. При голосовании по одному вопросу член Совета Федерации имеет один голос и право голосовать за принятие решения, против принятия решения либо воздержаться от принятия решения.

Регламент СФ (ст. 66) допускает однократное возвращение к рассмотренному вопросу. Возвращение к рассмотренному вопросу означает отмену ранее принятого решения по этому вопросу. Голосование о возвращении к рассмотренному вопросу проводится в порядке, в котором принималось отменяемое решение. Результаты первоначального голосования заносятся в протокол заседания и не оформляются постановлением Совета Федерации.

Голосование считается состоявшимся, если число членов Совета Федерации, присутствующих на заседании палаты, не меньше числа членов Совета Федерации, необходимого для принятия решения. Если число членов Совета Федерации, присутствующих на заседании палаты, недостаточно для проведения голосования, председательствующий вправе в пределах этого заседания назначить время для голосования по вопросу, обсуждение которого завершено. При проведении указанного голосования повторное обсуждение вопроса не проводится и слово для выступлений по мотивам голосования, для предложений, справок, заявлений, вопросов не предоставляется.

Порядок внесения, рассмотрения и принятия постановлений и иных актов Совета Федерации, включающий возможность принятия акта сначала за основу, а затем, после внесения поправок, в целом, устанавливается Регламентом СФ (ст. 69).

Совет Федерации на своих пленарных заседаниях в форме постановлений принимает следующие основные решения:

- об одобрении проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральных конституционных законов;
- одобрении федеральных законов, включая преодоление совместно с Государственной Думой вето Президента РФ на федеральные законы;
- принятии постановлений Совета Федерации по вопросам ведения палаты в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами, а также по вопросам внутренней организации деятельности палаты;
- по процедурным вопросам.

На заседаниях Совета Федерации решения принимаются определенным Конституцией РФ и Регламентом СФ большинством голосов членов палаты.

Проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральных конституционных законов Совет Федерации одобряет большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов палаты (квалифицированным или конституционным большинством).

Федеральные законы Совет Федерации одобряет большинством голосов от общего числа членов палаты (простым большинством). Совет Федерации может преодолеть вето Президента РФ на федеральный закон большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты (квалифицированным большинством).

Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, а также по вопросам организации деятельности Совета Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты.

По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее одной четверти от общего числа членов палаты, если иной порядок не предусмотрен Регламентом СФ. Решение по процедурному вопросу может быть принято без голосования, если ни один из присутствующих на заседании палаты членов Совета Федерации не возражает против его

принятия. В случае если хотя бы один из присутствующих на заседании членов Совета Федерации возражает против принятия предложенного решения, внесенное предложение ставится председательствующим на голосование.

По общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями и обращениями, принимаемыми в том же порядке, что и постановления палаты, а также принимать парламентские запросы, которые оформляются постановлением Совета Федерации. Порядок подготовки и принятия парламентского запроса Совета Федерации определен Регламентом СФ (гл. 9).

### **Литература**

1. *Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е.* Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. М.: Аспект Пресс, 2007. С. 56–110, 197–209.
2. Парламентское право России. / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2000. С. 31–94.

### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Глава 5. Федеральное Собрание.
2. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
3. Федеральный закон от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
4. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
5. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
6. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
7. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

2. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [www.concil.gov.ru](http://www.concil.gov.ru).

## ГЛАВА 3

### ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 3.1. Полномочия и принципы деятельности исполнительной власти Российской Федерации

Исполнительная власть — это самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, имеющая универсальный, предметный и организующий характер, выраженная системой государственных органов исполнительной власти, наделенных государственно-властными полномочиями, главное назначение которой заключается в исполнении законов и их реализации определенными методами, предусмотренными законодательством<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Бобылев А. Н., Гориков Н. Г., Ивакин В. И.* Исполнительная власть в России: Теория и практика ее осуществления. М.: ИД «Право и государство», 2003. С. 29.

Принципы деятельности исполнительной власти определяются Конституцией РФ и состоят в следующем:

— приоритет в деятельности исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, признание, соблюдение и защита которых представляет собой основополагающую обязанность государства;

— ответственность исполнительной власти перед народом как носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации;

— самостоятельность и определенность полномочий органов исполнительной власти в соответствии с разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

— обеспечение верховенства Конституции РФ при строгом соблюдении всеми органами и должностными лицами исполнительной власти требований Конституции РФ и принятых в соответствии с ней законов;

— организация исполнительной власти в соответствии с принципом федерализма на основе разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по предметам ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами Федерации.

В качестве обобщенных функций исполнительной власти можно выделить следующие:

— функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которые в соответствии с Конституцией РФ (ст. 18) должны составлять смысл и содержание деятельности исполнительной власти;

— функция охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, которые являются фундаментом нормальной социальной жизни и деятельности общества и государства;

— регулятивно-управленческая функция, представляющая собой организационную, управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность по руководству предметными областями жизнедеятельности общества и государства — экономикой, финансами, культурой, образованием, здравоохранением, обороной и другими внутренними и внешними делами государства;

— нормотворческая функция, суть которой состоит в том, что если нормы закона не регламентируют непосредственно управленческие отношения, которые нуждаются в правовой регламентации, то это должны обеспечивать органы исполнительной власти, осуществляя подзаконную деятельность в рамках, установленных законодательством;

— оперативно-исполнительная функция, которая заключается в том, что органы исполнительной власти обеспечивают реализацию правовых норм и предписаний, содержащихся как в законах, так и в подзаконных актах;

— юрисдикционная функция, представляющая собой деятельность по применению административных, дисциплинарных, материальных и финансовых санкций к гражданам, юридическим лицам и работникам органов исполнительной власти, совершившим правонарушения.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ (далее — региональные органы исполнительной власти). Конституция РФ (ч. 2 ст. 77) устанавливает, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами РФ федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти, которую возглавляет Правительство Российской Федерации. Такая единая система органов исполнительной власти представляет собой целостную иерархическую систему связанных между собой отношениями субординации и координации государственных органов и организаций, деятельность которых основана на единых принципах, общности их целей и задач<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 71–80.

Исполнительную власть на федеральном уровне осуществляет система федеральных органов исполнительной власти во главе с Правительством РФ, которая наделена государственно-властными полномочиями исполнительной власти по предметам ведения Российской Федерации (ст. 71) и в рамках разделения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по предметам их совместного ведения (ст. 72).

К компетенции системы федеральных органов исполнительной власти по предметам исключительного ведения Российской Федерации относятся: разработка и проведение государственной политики в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития; установление единого рынка, экономического, финансового и таможенного пространства; управление федеральной государственной собственностью; проведение единой денежной, валютной и кредитной политики; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральная банковская система и федеральные фонды регионального развития. Эта система должна обеспечивать устойчивое функционирование и развитие базовых инфраструктур жизнедеятельности общества и государства, к которым относятся федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральный транспорт, включая трубопроводный, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе. К ее ведению относится обеспечение полноправного участия страны в международных отношениях, осуществление внешней политики и внешнеэкономической деятельности. Предметами исключительного ведения системы федеральных органов исполнительной власти являются: оборона и безопасность; защита государственной границы, территориального моря и воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа; оборонное производство, порядок продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство и использование ядовитых веществ и наркотических средств. Кроме того, в ее ведении находятся метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, статистический и бухгалтерский учет.

На основе разделения полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти совместно с региональными органами исполнительной власти должны выполнять следующие функции: по владению, пользованию и распоряжению землей,

недрами, водными и другими ресурсами, по природопользованию; охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности; охране особых территорий, памятников истории и культуры; по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, а также осуществлять меры по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий. Совместное ведение имеет место в сферах образования и воспитания, науки, культуры, спорта, социального обеспечения и защиты, обеспечения правопорядка и общественной безопасности, режима приграничных зон.

Следует отметить, что в соответствии с Конституцией РФ (п. «в» ст. 71, п. «б» ст. 72) к исключительному ведению Российской Федерации относится регулирование и защита, а к ее совместному с субъектами РФ ведению — защита прав и свобод человека и гражданина, а также прав национальных меньшинств. Таким образом, ведущую роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина призваны выполнять федеральные органы исполнительной власти.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 78) федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать собственные территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Кроме того, федеральные и региональные органы исполнительной власти по соглашениям между ними могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Система федеральных органов исполнительной власти является составной частью единой системы федеральных органов государственной власти, в рамках которой она должна функционировать самостоятельно, но в постоянном взаимодействии с президентской властью, федеральными органами законодательной и судебной власти на основе конституционной системы сдержек и противовесов во взаимоотношениях органов государственной власти. В постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П указано, что «являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, федеральные органы исполнительной власти в свою очередь также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 6, ст. 866.

В рамках единой системы органов исполнительной власти каждый орган наделен определенными государственно-властными полномочиями, которые по видам можно рассматривать как<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 293.

— правоустановительные (правонадлительные) полномочия, дающие возможность соответствующему органу устанавливать определенные правила, в том числе стандарты, нормативные требования, запреты, административные режимы и т.п.;

— правоприменительные полномочия, т.е. право совершать определенные юридические действия, принимать ненормативные правовые акты, разрешать коллизии между субъектами управленческой деятельности, выдавать лицензии и совершать иные разрешительные функции;

— правоохранительные полномочия, т.е. право осуществлять государственный надзор и контроль в установленной для конкретного органа сфере деятельности, обеспечивая законность и государственную дисциплину, и право осуществлять административно-юрисдикционные функции и применять иные установленные законом меры принуждения.

Орган исполнительной власти также может наделяться полномочиями по управлению государственной собственностью и по оказанию государственных услуг. Все указанные виды полномочий конкретизируются в зависимости от возложенных на данный орган функций.

Правовой статус федерального органа исполнительной власти в зависимости от его функционального положения в системе федеральных органов исполнительной власти определяется либо непосредственно Конституцией РФ, либо федеральным конституционным или федеральным законом, либо нормативным правовым актом Президента РФ или Правительства РФ. Правовой статус регионального органа исполнительной власти определяется конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. При этом главное в решении вопроса о статусе органа исполнительной власти — возложенные на него задачи и функции, определяемые законодательным или иным нормативным правовым актом, исходя из фактического состояния сфер и отраслей государственного управления. Каждый орган исполнительной власти в пределах установленных для него функций должен обладать определенной внутренней структурой (аппаратом), штатом государственных служащих,

распоряжаться вверенным ему государственным имуществом и выделенными на его содержание средствами из соответствующего бюджета<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 294–295.

### **3.2. Полномочия и обязанности Правительства Российской Федерации**

Полномочия и обязанности Правительства РФ устанавливаются Конституцией РФ (глава 6 «Правительство Российской Федерации») и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» с изменениями и дополнениями (от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ, от 19 июня 2004 г. № 4-ФКЗ, от 3 ноября 2004 г. № 6-ФКЗ, от 1 июня 2005 г. № 4-ФКЗ, от 30 января 2007 г. № 1-ФКЗ).

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 110) Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров. Закон о правительстве (ст. 1) определяет Правительство РФ как коллегиальный орган государственной власти, осуществляющий исполнительную власть и возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Поэтому правомерно обозначить статус Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти Российской Федерации, который несет ответственность за осуществление исполнительной власти в государстве в целом<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 548–549.

В правовом демократическом государстве, которое Конституция РФ (ст. 1) декларирует в качестве главного приоритета современной российской государственности, все институты государственной власти, и прежде всего исполнительная власть, должны руководствоваться принципом «дозволено только то, что прямо предписано или разрешено законом». Такой принцип устанавливает зависимость структур власти от общества и предотвращает произвол власти, спонтанное отправление властных полномочий, устанавливает формальные, а значит, и контролируемые, действия органов власти<sup>2</sup>. Поэтому закон о правительстве (ст. 4) устанавливает, что Правительство РФ организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров, осуществляет систематический контроль их исполнения

федеральными и региональными органами исполнительной власти, принимает меры по устранению нарушений законодательства.

<sup>2</sup> *Соловьев А. И.* Политология: Политическая теория, политические технологии. С. 203.

С другой стороны, именно законы устанавливают методы и механизмы регулирования экономических, социальных и политических порядков, являются основным видом управляющих воздействий государственной власти, главным инструментом проведения государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Поэтому Конституция РФ (ч. 1, 2 ст. 104) наделяет Правительство РФ правом законодательной инициативы — правом внесения в Государственную Думу разработанных им законопроектов.

В подавляющем большинстве стран правительство является главным поставщиком законопроектов, и это вполне объяснимо. Именно правительство постоянно сталкивается с проблемами и недостатками в законодательстве, именно оно располагает самыми большими возможностями для разработки высококачественных законопроектов и для их проведения через парламент. Естественно, что конституции и текущее законодательство часто указывают правительство как один из субъектов права законодательной инициативы (подчас главный)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 535–536.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 104) устанавливает, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Отсутствие такого заключения Правительства РФ может служить формальным основанием для возврата законопроекта внесшему его субъекту права законодательной инициативы. В этом смысле указанное конституционное право Правительства РФ может рассматриваться как его право на своеобразное не столько юридическое, сколько политико-экономическое вето отлагательного типа на законопроекты, противоречащие проводимой Правительством РФ экономической и социальной политике<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Нисневич Ю.А.* Закон и политика. С. 124–125.

В мировой практике конституционного права достаточно широко распространены нормы, которые препятствуют внесению законопроектов, влияющих на формирование и исполнение государственного бюджета, а также другие финансовые обязательства государства, без согласия правительства. Например, Конституция Испании (ст. 132) устанавливает, что «любые законодательные предложения или поправки, предполагающие увеличение ассигнований или уменьшение доходов бюджета, требуют до их внесения предварительного согласия Правительства»<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Конституции зарубежных стран. С. 226.

Конституция РФ (ст. 114) определяет полномочия Правительства РФ в общем виде, а закон о правительстве (ст. 13–22) их конкретизирует.

В рамках своих общих полномочий (ст. 13) Правительство РФ: организует реализацию внутренней и внешней политики; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию, а также реализует предоставленное ему право законодательной инициативы. При этом Правительство РФ по соглашению с региональными органами исполнительной власти может передавать им осуществление части своих полномочий и осуществлять полномочия, переданные ему этими органами, на основании соответствующих соглашений.

Следует отметить, что Правительство РФ организует реализацию той внутренней и внешней политики, основные направления которой в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 80) определяет Президент РФ. Таким образом, деятельность Правительства РФ определяется директивными установлениями Президента РФ и осуществляется в рамках Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов.

Основной сферой полномочий и компетенции Правительства РФ является социально-экономическая сфера, для регулирования которой закон о правительстве наделяет его конкретными полномочиями по предметно ориентированным направлениям деятельности исполнительной власти.

*В сфере экономики* (ст. 14) Правительство РФ осуществляет регулирование экономических процессов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

Эти полномочия Правительства РФ наряду с защитой частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности направлены на реализацию положения Конституции РФ (ст. 8), определяющего рыночную экономику как экономическую основу российского государства.

Правительство РФ прогнозирует социально-экономическое развитие страны, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики, разрабатывает и реализует государственную структурную и инвестиционную политику, политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества. Полномочия Правительства РФ в части социально-экономического прогнозирования и перспективного планирования должны обеспечивать устойчивое развитие страны, целеполагание в деятельности Правительства РФ, которая носит не только оперативный, но и политический характер в смысле англоязычного термина «policy» — линия поведения, курс, установка, стратегия. В частности, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ составление бюджета основывается на прогнозе социально-экономического развития, и вместе с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год в Государственную Думу вносится прогноз социально-экономического развития страны на этот же период. В настоящее время распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы).

К полномочиям Правительства РФ в экономической сфере относятся: управление федеральной собственностью; общее руководство таможенными делами; формирование мобилизационного плана экономики; обеспечение функционирования оборонного производства. Правительству РФ предписано принимать меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг.

Одним из важнейших, рыночно значимых направлений деятельности Правительства РФ по управлению федеральной собственностью, в рамках которого постоянно возникают конфликты ведомственных, корпоративных и иных интересов, является приватизация федеральной собственности. В настоящее время такая приватизация осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» с изменениями и дополнениями (от 9 мая 2005 г. № 43-ФЗ, от 18 июня 2005 г. № 60-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 155-ФЗ). Этот закон устанавливает следующий порядок приватизации федеральной собственности. Правительство

РФ представляет Президенту РФ для утверждения предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ<sup>1</sup> и о внесении в этот перечень изменений, ежегодно утверждает прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на соответствующий год, принимает решения об условиях приватизации и осуществляет контроль ее реализации. Прогнозный план приватизации<sup>2</sup> содержит перечень федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), акций открытых акционерных обществ (ОАО), находящихся в федеральной собственности, и иного федерального имущества, которое планируется приватизировать в соответствующем году. Акции стратегических ОАО и стратегические ФГУП включаются в прогнозный план после принятия Президентом РФ решения об уменьшении степени участия государства в управлении такими акционерными обществами и об исключении соответствующих предприятий из числа стратегических. Акции ОАО «Газпром», РАО «ЕС России» и ФГУП, являющихся субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок, включаются в прогнозный план приватизации на основании федерального закона.

<sup>1</sup> В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»:

стратегические предприятия — федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации;

стратегические акционерные общества – открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособности и безопасности государства, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

<sup>2</sup> В настоящее время действующим является Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 г. № 1306-р.

До 2002 г. текущая приватизация государственного имущества регулировалась федеральным законом о государственной программе приватизации, в которую Государственная Дума должна была ежегодно вносить изменения и дополнения также в форме федерального закона. В настоящее время Государственная Дума не имеет реальных рычагов влияния на процесс приватизации конкретного федерального имущества и ей предоставляется только отчет Правительства РФ о результатах приватизации за прошедший год.

*В бюджетной сфере* (ст. 15) Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета и после утверждения бюджета обеими палатами парламента обеспечивает его исполнение, разрабатывает и реализует налоговую политику, обеспечивает совершенствование бюджетной системы.

Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год должен предоставляться Государственной Думе одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год (ст. 36). Однако отчет об исполнении федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 272) представляется в форме закона, который может быть подготовлен не ранее завершения текущего финансового года 31 декабря, что на практике вступает в противоречие с указанным сроком представления отчета. Поэтому Бюджетный кодекс РФ (ст. 193) устанавливает, что одновременно с проектом федерального бюджета Государственной Думе представляется только оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год.

Неотъемлемую составную часть федерального бюджета составляют финансируемые за счет средств бюджета федеральные целевые программы, которые формирует и реализует Правительство РФ.

Федеральные целевые программы — это увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития. Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение

системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти. Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их решения<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства от 25 декабря 2004 г. № 842.

В 2006 г. осуществлялась реализация 50 федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов с установленным общим объемом финансирования за счет средств федерального бюджета 363,3 млрд рублей.

Базовыми для деятельности Правительства РФ в бюджетной сфере законодательными актами, в которые постоянно вносятся изменения и дополнения, являются: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ, часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ), Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации».

*В финансовой, кредитной и денежной сфере* (ст. 15) Правительство РФ должно, прежде всего, обеспечивать проведение единой государственной политики. В этой сфере Правительство РФ осуществляет регулирование рынка ценных бумаг, управление государственным внутренним и внешним долгом, валютное регулирование и валютный контроль, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях с иностранными государствами, разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен. Эти полномочия Правительство РФ реализует, координируя свои решения и действия с Центральным банком Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» этот самостоятельный институт государственной власти осуществляет свои функции и полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и подотчетен только Государственной Думе. При этом государство не отвечает по обязательствам Банка России, а он в свою очередь — по обязательствам государства. Независимость Банка России прежде всего от Правительства РФ необходима для того, чтобы ограничить возможности

Правительства РФ в проведении денежно-финансовой политики и осуществлении заимствований исключительно в интересах наполнения бюджета, в том числе осуществлять самостоятельно денежную эмиссию. К функциям Банка России относятся: монопольное осуществление эмиссии наличных денег и организация денежного обращения; установление правил осуществления расчетов и проведения банковских операций; обслуживание бюджетов всех уровней; управление золотовалютными запасами; государственная регистрация, надзор за деятельностью и рефинансирование кредитных организаций; организация валютного регулирования и контроля, а также установление официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю и другие.

*В социальной сфере* (ст. 16) Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности.

Правительство РФ и исполнительная власть в целом является тем институтом государственной власти, который призван осуществлять конкретные практические меры по реализации положения Конституции РФ (ст. 7) о социальном характере российского государства, проводить политику, направленную на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. И здесь принципиально важно, как Правительство РФ воспринимает и реализует суть социального государства.

Модель социального государства, которая начала формироваться со второй половины XX в. в экономически развитых странах (Швеция, ФРГ, США), ориентирована на практическое совмещение в повседневной жизни общества индивидуальных свобод и социальной справедливости. Основой такого социального государства являются государственные гарантии обеспечения приблизительно равных для всех его граждан условий самореализации. При этом каждому гражданину гарантируются минимально необходимые условия для его достойного существования, достаточный уровень социальной безопасности как защищенности от природных, техногенных, социальных и экономических изменений и катаклизмов, участие в управлении делами общества и государства независимо от его материального положения и социального статуса. В социальном государстве реализация государственных социальных гарантий осуществляется не за счет какого-либо специфического построения структуры системы органов государственной власти, а за счет проведения целенаправленной государственной политики в социальной сфере путем

формирования необходимой для этого нормативной правовой базы и перераспределения государственных материальных ресурсов в пользу наименее обеспеченных и защищенных социальных слоев<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Нисневич Ю. А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 29–30.

Закон наделяет Правительство РФ полномочиями принимать меры: по реализации трудовых прав граждан, включая разработку и реализацию программ сокращения и ликвидации безработицы, прав граждан на охрану здоровья; по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; по решению проблем семьи, материнства, отцовства, детства и молодежной политики; по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы. Кроме того, Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики.

Следует отметить, что в социальной сфере закон особо не выделяет полномочия Правительства РФ по вопросам пенсионного обеспечения и жилищной политики, хотя именно эти проблемы продолжают оставаться одними из самых острых социальных проблем современной России.

К полномочиям Правительства РФ в социальной сфере закон относит взаимодействие с общественными и религиозными организациями. Однако представляется, что такое взаимодействие должно определяться в качестве одного из основных принципов деятельности Правительства РФ как государственного и политического института.

*В сфере науки, культуры и образования* (ст. 17) Правительство РФ обеспечивает государственную поддержку развития фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки, культуры, а также обеспечивает сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов России. В области образования Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики, определяет основные направления совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования. Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ (ч. 5 ст. 43) также должно устанавливать федеральные государственные образовательные стандарты.

*В сфере природопользования и охраны окружающей среды* (ст. 18) Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благополучную окружающую среду и по обеспечению экологического благополучия. Правительство РФ организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы страны, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

*В сфере обеспечения законности, прав и свобод гражданина, борьбы с преступностью* (ст. 19) Правительство РФ участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства. Ведущую роль в разработке политики национальной безопасности как защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз играет Президент РФ, решения которого в этой области готовит Совет Безопасности РФ. Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями. В полномочия Правительства РФ входит разработка и реализация мер по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов.

Закон предписывает Правительству РФ осуществлять меры по обеспечению деятельности органов судебной власти, в том числе (ст. 42) производить финансирование судов только из федерального бюджета. Эти законодательные установления, как представляется, диссонируют с положением Конституции РФ (ст. 10) о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Обеспечение деятельности и финансирование органов судебной власти Правительством РФ очевидно обуславливает определенную меру зависимости этих органов от Правительства РФ и других органов исполнительной власти, что и наблюдается в современных российских политических реалиях. Кроме того, Правительство РФ (ст. 42) обязано обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия, что не соответствует норме Конституции РФ (ст. 118) о том, что правосудие осуществляется только судом, и представляется в определенной мере вторжением Правительства РФ в сферу компетенции судебной власти. Правительство

РФ также обязано обеспечивать исполнение судебных решений, что действительно не относится к компетенции судебной власти и входит в обязанности власти исполнительной.

Правительству РФ предписывается (ст. 20) осуществлять необходимые меры *по обеспечению обороны и государственной безопасности страны*, в том числе по охране ее государственной границы. Императивными полномочиями в этой сфере также обладает Президент РФ, а решения готовит Совет Безопасности РФ. Правительство РФ организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Российской Федерации. Правительство РФ обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям, социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых к обороне и обеспечению государственной безопасности, а также руководит гражданской обороной.

*В сфере внешней политики и международных отношений*, которой в соответствии с Конституцией РФ (п. «а» ст. 86) непосредственно руководит Президент РФ, Правительство РФ осуществляет меры по реализации внешней политики России. Правительство РФ (ст. 21) обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры и обеспечивает выполнение обязательств по ним, а также наблюдает за выполнением другими участниками договоров их обязательств.

Особенности деятельности Правительства РФ при введении режима военного или чрезвычайного положения определяются Федеральными конституционными законами от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» и от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Для обеспечения единства системы исполнительной власти и контроля деятельности ее органов закон наделяет Правительство РФ полномочиями по общим вопросам руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти (ст. 12) и во взаимоотношениях с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 43, 44).

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Все федеральные органы

исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

При этом в соответствии со статьей 32 (в редакции Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 г. № 4-ФКЗ) деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий непосредственно и через федеральных министров руководит Президент РФ. Он же распределяет функции и по представлению Председателя Правительства РФ утверждает положения об этих органах, назначает их руководителей и заместителей руководителей. Правительство РФ уполномочено только координировать деятельность этих органов (так называемого «силового блока правительства»).

Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения об этих органах, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размеры ассигнований на их содержание в пределах выделенных на это средств из федерального бюджета. Правительство РФ устанавливает порядок создания, деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и размеры ассигнований на их содержание. Правительство РФ также вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные и иные органы при Правительстве РФ.

По решению Правительства РФ назначаются на должности и освобождаются от должности: заместители федеральных министров; руководители федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместители; руководители федеральных органов, находящихся в ведении федеральных министерств; руководители органов и организаций при Правительстве РФ.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действия этих органов.

Правительство РФ в случае изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до внесения соответствующих изменений в федеральные законы может перераспределять законодательно установленные функции между непосредственно подчиненными ему органами. В отношении «силового блока» таким правом обладает Президент РФ. Это сомнительное в правовом смысле положение обосновывается

длительностью процесса внесения законодательных изменений, которые в большинстве случаях необходимо вносить не в один, а в ряд федеральных законов. При этом практика показывает, что под предлогом перераспределения может латентно осуществляться содержательное изменение функций федеральных органов исполнительной власти, а указанный порядок создает определенные политические препятствия для влияния парламента на этот процесс, т.к. он может реально реагировать на такие изменения только постфактум.

Правительство РФ в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов по предметам их совместного ведения в сфере исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство РФ в срок не более одного месяца рассматривает внесенные ему предложения региональных законодательных и исполнительных органов государственной власти по предметам ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами РФ и сообщает этим органам о результатах рассмотрения их предложений. В свою очередь по вопросам совместного ведения Правительство РФ обязано направлять проекты своих решений и разработанных им федеральных законов в региональные законодательные и исполнительные органы государственной власти. Предложения этих органов по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

Правительство РФ осуществляет контроль не только за деятельностью федеральных органов, но и по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и ее полномочиям по предметам совместного ведения, региональных органов исполнительной власти, обеспечивает соблюдение федеральными органами прав региональных органов исполнительной власти, содействует взаимодействию этих органов. В пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными и региональными органами исполнительной власти. Для этого создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов региональных органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Закон о правительстве (ст. 36), Регламент Государственной Думы и Регламент Совета Федерации конкретизируют и уточняют конституционные полномочия Правительства РФ в сфере законодательной деятельности, определяют его статус как активного участника

законодательного процесса и не только на стадии внесения законопроектов в Государственную Думу<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Закон и политика. С. 96–98.

Правительство РФ вправе вносить в Государственную Думу не только разработанные им законопроекты, включая законопроекты о внесении изменений в действующие законы, но и поправки ко всем законопроектам, находящимся на рассмотрении этой палаты и внесенным другими субъектами права законодательной инициативы. При этом следует отметить, что Регламент Государственной Думы предоставляет Правительству РФ право вносить разработанные им законопроекты в качестве срочных и подлежащих внеочередному рассмотрению на ее заседаниях.

Право Правительства РФ давать официальные заключения в обязательном порядке на законопроекты, указанные в Конституции РФ (ч. 3 ст. 104), дополняется его правом по своему усмотрению направлять в обе палаты парламента официальные отзывы на рассматриваемые ими федеральные законы и законопроекты, которые подлежат обязательному оглашению или распространению на пленарных заседаниях палат. Парламентская практика показывает, что официальные заключения и отзывы Правительства РФ на законопроекты и поправки к ним, как правило, определяющим образом влияют на решения палат парламента об их принятии в качестве закона или отклонении.

Для нормативного оформления властно-принудительных решений Правительства РФ Конституция РФ (ст. 115) устанавливает, что Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации, и обеспечивает их исполнение.

Правовые акты Правительства РФ, формы которых — постановления и распоряжения — исчерпывающим образом определяет Конституция РФ, соединяют организацию исполнения федеральных законов и указов Президента РФ с распорядительством и являются важным звеном правовой системы государства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 571.

Акты Правительства РФ относятся к четвертому после Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, нормативных указов и распоряжений Президента

РФ уровню нормативно-правовой иерархии в правовой системе России<sup>2</sup> и называются подзаконными в том смысле, что они издаются на основании и во исполнение федеральных законов и указов Президента РФ.

<sup>2</sup> См.: *Колчинский М. Л., Бачило И. Л. и др.* Актуализация Концепции правового обеспечения информационных процессов и информатизации России. Отчет о НИР. М.: Информэлектро, 1994.

Закон о правительстве (ст. 23) определяет, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, — в форме распоряжений Правительства РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются его Председателем. Правительство РФ вправе принимать также не имеющие правового характера обращения, заявления и иные акты.

Конституционное положение об обязательном исполнении в Российской Федерации постановлений и распоряжений Правительства РФ означает, что эти акты должны исполняться на всей территории страны органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами, гражданами и их общественными объединениями, субъектами предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, учреждениями и организациями независимо от формы собственности.

В соответствии с законом о правительстве (ст. 23) постановления и распоряжения Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия. При необходимости немедленного широкого обнародования они доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Датой официального опубликования акта Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий — «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации».

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти и организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первой официальной

публикации<sup>1</sup>. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

<sup>1</sup> Указ Президента от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Конституция РФ (ч. 3 ст. 115) устанавливает, что постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам, указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Нормативные акты Правительства РФ могут рассматриваться Конституционным Судом РФ на предмет их соответствия Конституции РФ в установленном порядке (ст. 125). Ненормативные акты Правительства РФ могут быть предметом жалоб (исков) в Верховном и Высшем Арбитражном Суде РФ<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 572.

### **3.3. Порядок формирования и исполнения полномочий Правительства Российской Федерации**

Формирование правительства в соответствии с Конституцией РФ (ст. 111) начинается процедура назначения Председателя Правительства РФ Президентом РФ с согласия Государственной Думы, которая состоит в следующем. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

В этой процедуре существенным является тот факт, что Президент РФ может три раза представлять либо одну и ту же кандидатуру, либо разные по своему усмотрению, что предоставляет ему поле политического маневра для поиска компромисса с Государственной Думой по кандидатуре Председателя Правительства РФ. При этом если Государственная

Дума трижды отклоняет представленные Президентом РФ одну или разные кандидатуры, то Президент РФ все равно назначает нужного ему Председателя Правительства РФ и распускает эту палату парламента. Роспуск в данном случае является средством разрешения непреодолимого иным путем конфликта во взаимоотношениях Президента РФ и Государственной Думы и одновременно значимым фактором давления на нижнюю палату парламента в ее противостоянии Президенту РФ. Такой конституционный порядок выхода из возможного политического кризиса по поводу назначения Председателя Правительства РФ в целом дает заметное преимущество Президенту РФ.

Второй этап процедуры формирования правительства состоит по Конституции РФ (ст. 112) в том, что не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Председатель Правительства РФ также предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Внесение Председателем Правительства РФ и рассмотрение Президентом РФ кадровых предложений не обусловлено какими-либо конституционными сроками, но представляется, что назначение конкретных лиц на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров должно осуществляться в кратчайшие сроки после утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти.

Общий порядок формирования правительства, в котором ключевую роль играет назначение главы правительства, является традиционным для стран со смешанной (полупрезидентской) формой правления. Наиболее характерным примером и во многом ориентиром для других стран при выборе такой формы правления служит Франция.

Конституция Французской Республики 1958 года устанавливает (ст. 8), что Президент Республики назначает Премьер-министра и по его представлению других членов Правительства и прекращает их полномочия. Премьер-министр после обсуждения Советом министров выносит на одобрение Национального собрания программу Правительства или его общеполитическую декларацию, поставив вопрос о доверии (ст. 49). Если Национальное собрание не одобрит программу или общеполитическую декларацию Правительства, Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства (ст. 50). При этом Президент Республики (ст. 12) имеет право после консультаций с Премьер-министром и представителями палат (без каких-либо иных условий.

— *Прим. автора*) объявить о роспуске Национального собрания. В течение года, следующего за состоявшимися после роспуска выборами, новый роспуск невозможен.

В целом аналогичный порядок формирования правительства установлен конституциями Португалии, Польши, Хорватии и ряда других стран, как правило, недавно свергших те или иные тоталитарные режимы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «Примечательно, что в большинстве стран, свергнувших в недавнем прошлом тоталитарные режимы, установилась смешанная республиканская форма правления, при которой правительство опирается на парламентское большинство, а всенародно избранный президент, будучи нередко харизматическим лидером нации, т.е. обладая (по крайней мере, во время выборов) общепризнанной популярностью и народным доверием, не вмешивается в текущее управление, направляет политический курс. Глава правительства, на которого возложено текущее управление, подчас выступает в роли «мальчика для битья»: если что не получается, то причина не в политическом курсе президента, а в плохом проведении этого курса правительством. В этом, пожалуй, сказываются черты определенной национальной психологии, сложившейся за многие десятилетия, а порой даже века единоличной власти» (Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 351).

Суть такого порядка состоит в том, что Президент самостоятельно назначает и освобождает от должности главу правительства и по его представлению других членов правительства, нижняя палата парламента одобряет уже назначенное правительство в форме вотума доверия программе его действий, а в случае отказа в доверии правительство подает в отставку. Президент должен обязательно принять отставку правительства, но он также имеет практически ничем не обусловленное, кроме консультаций с руководством правительства и парламента, право распустить нижнюю палату парламента. При этом практически ни в одной стране со смешанной формой правления не накладываются никакие жесткие конституционные или законодательные ограничения на выбор Президентом главы правительства. Так, в Конституции Португалии (ст. 187) установлено, что Премьер-министр назначается Президентом после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблее Республики, и с учетом результатов выборов. Такое конституционное установление не накладывает никаких явных императивных ограничений на назначение Премьер-министра.

Мировая политическая практика при смешанной форме правления, как правило, состоит в том, что Президент поручает формирование правительства лидеру той политической партии, которая по результатам парламентских выборов либо получила большинство мест в нижней палате парламента, либо способна создать коалицию политических партий, обладающих таким большинством. Такой принцип формирования правительства аналогичен применяемому при парламентской форме правления, но в данном случае Президент обладает конституционными полномочиями для того, чтобы непосредственно и постоянно направлять и контролировать деятельность сформированного таким образом правительства.

При этом следует отметить, что политическая позиция парламентского большинства, а, следовательно, и сформированного им правительства может и не совпадать с политической позицией Президента. Естественно, что при совпадении политических позиций президентская, законодательная и исполнительная власти являются политически консолидированными и их правление на совпадающем периоде парламентской и президентской легислатуры более устойчиво, чем в случае несовпадения позиций.

Использование Президентом принципа формирования партийного правительства парламентского большинства — это следование рациональной политико-управленческой логике в рамках демократических порядков организации государственной власти. Для практической реализации такого принципа не требуется какая-либо дополнительная нормативная правовая регламентация и, как показывает мировая практика, достаточно только политической воли Президента в рамках уже действующих конституционных установлений.

В политической системе, основанной на признании безусловного приоритета и практической реализации представительной демократии, политические партии образуют корневую систему государственной власти, а сменяемость высших должностных лиц и представительное формирование институтов власти является производной от отношения граждан к конкретным партиям на определенном временном периоде, которое выражается путем всенародного голосования как на президентских, так и парламентских выборах. При этом именно выборная динамика обеспечивает социально-политическую стабильность и устойчивость системы в целом.

В такой политической системе при смешанной (полупрезидентской) форме правления правительство как государственный институт должно нести ответственность как перед всенародно избранным Президентом, который его назначает и может непосредственно влиять

на его деятельность, так и перед парламентом, который в системе государственной власти является единственным органом общенародного представительства. В этом и заключается политико-управленческий смысл смешанной формы правления, которая «сочетает в себе признаки и президентской, и парламентской республики»<sup>1</sup>. С другой стороны для того, чтобы правительство могло эффективно исполнять свои полномочия, оно должно не только быть ответственным перед парламентом, но и пользоваться его достаточно устойчивой поддержкой. В противном случае у правительства будут систематически возникать проблемы, прежде всего, при проведении через парламент законов, устанавливающих те методы и механизмы регулирования экономических и социальных порядков, которые необходимы правительству как для реализации его политики в социально-экономической сфере, так и для оперативного регулирования в этой сфере.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 352.

Наиболее прямым и рациональным способом решения указанных задач в соответствии с принципами полиархической демократии<sup>2</sup> и является формирование партийного правительства на основе политических партий, образующих парламентское большинство. Такое правительство представляет собой политическую команду с определенными и заранее обозначенными позициями и задачами, за реализацию которых правительство берет на себя солидарную ответственность и несет ее не только перед Президентом и парламентом, но и перед обществом. При этом для граждан понятен механизм формирования и, что самое главное, смены правительства, которое по тем или иным причинам перестает их устраивать — через парламентские выборы, т.е. при непосредственном и активном участии самих граждан.

<sup>2</sup> Полиархия (от греч. «много» и «правление») — «власть многих» в отличие от монархии (власти одного) и олигархии или аристократии (власти немногих). Этот термин обозначает современную представительную демократию с всеобщим избирательным правом и другими важнейшими характеристиками — политические партии, право образовывать политические организации, поддерживающие существующее правительство или стоящие к нему в оппозиции, формирование «групп интересов» и т.д. (*Даль Р. О демократии. С. 90*).

Здесь необходимо отметить, что однопартийное правительство представляет собой консолидированную политическую команду и потому всегда более устойчиво, чем

многопартийное, которое как политическая команда формируется путем переговоров и компромиссов между партиями, занимающими близкие, но не во всем совпадающие позиции. Многопартийное правительство может оказаться вынужденным досрочно подать в отставку в случае возникновения непреодолимых разногласий между партиями, составляющими парламентское большинство.

Формирование партийного правительства парламентского большинства при смешанной форме правления в определенной мере политически выгодно Президенту, так как при этом расширяется поле для его политических маневров, особенно в случае оппозиционного Президенту или коалиционного правительства. Если социально-экономическая и политическая ситуация в стране вызывает недовольство граждан, то Президент имеет возможность представить ситуацию так, что ее причиной является не проводимый им политический курс, а несоответствие этому курсу решений и действий правительства. Для снятия социального и политического напряжения Президент может отправить в отставку правительство, отдельных министров или распустить парламент, который при таком принципе формирования правительства несет за его решения и действия непосредственную ответственность наряду с Президентом.

В России процесс формирования правительства качественно иной, что обусловлено надпартийным характером института президентской власти. Институт президентской власти в России ни при выборах Президента РФ, ни при формировании президентской администрации, ни в процессе деятельности сознательно не опирается на какую-либо реальную политическую партию или партийную коалицию и выступает в поле политики как самостоятельный внепартийный актор.

Закон о правительстве (ст. 7 и 9 в редакции от 30 января 2007 г. № 1-ФКЗ) накладывает только одно ограничение на назначение Президентом Председателя и других членов Правительства РФ, которое обусловлено конституционным (ст. 62) правом российских граждан на двойное гражданство. Это ограничение состоит в том, что Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры могут назначаться исключительно из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. При этом закон о правительстве (ст. 10) устанавливает также, что все члены Правительства РФ обязаны при назначении на должность, а впоследствии ежегодно

предоставлять в налоговые органы сведения об являющихся объектом налогообложения доходах, ценных бумагах, а также имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Налоговые органы направляют эти сведения Президенту РФ и в Федеральное Собрание. Такие сведения могут быть опубликованы.

Как показывает российская политическая практика, при подборе кандидата на должность Председателя Правительства РФ Президент РФ, как правило, руководствуется не столько общеполитическими, сколько собственными интересами и целями, расстановкой сил между различными группировками внутри президентской команды. В качестве Председателя Правительства РФ выбирается лояльная лично Президенту РФ фигура, призванная, прежде всего, безусловно выполнять его директивные указания, а не становиться даже относительно самостоятельным и реальным политическим актором. Эта фигура должна вписываться необходимым Президенту РФ образом в его команду, возможно, корректируя, но не внося существенный дисбаланс в сложившуюся в ней расстановку сил и интересов.

У Президента РФ могут возникать реальные проблемы с одобрением Государственной Думой внесенной им кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ только тогда, когда эта палата парламента действительно готова проявить свою политическую самостоятельность и независимость от Президента РФ и противостоит ему, даже несмотря на возможность ее досрочного роспуска. Только в случае, когда Председатель Правительства РФ назначается на должность в результате того или иного компромисса между Президентом РФ и Государственной Думой, он получает некоторую степень политической самостоятельности, а Государственная Дума — возможность влиять на деятельность правительства. Такая ситуация возможна при наличии в депутатском корпусе Государственной Думы значимого представительства действительно оппозиционных, а также не абсолютно лояльных Президенту РФ политических сил.

Подобное представительство наиболее отчетливо проявлялось в Государственной Думе второго созыва (1995–1999). Поэтому в апреле 1998 г. Президент Б. Ельцин только с третьей попытки «продавил» одобрение Государственной Думой кандидатуры С. Кириенко. А после отставки правительства С. Кириенко, последовавшей в августе того же года вслед за тяжелым экономическим кризисом, дважды предпринимал попытку получить одобрение кандидатуры «нового старого премьера» В. Черномырдина, но вынужден был пойти на компромисс с Государственной Думой. В результате такого компромисса, который в сложившейся в тот период экономической и социально-политической обстановке был в

существенной степени выгоден и нужен самому Президенту Б. Ельцину, Председателем Правительства РФ был назначен поддерживаемый большинством депутатского корпуса Е. Примаков. Правительство Е.Примакова носило временный характер и просуществовало всего восемь месяцев.

В настоящее время при наличии в Государственной Думе абсолютного пропрезидентского большинства подобная ситуация полностью исключена и одобрение внесенной Президентом РФ кандидатуры носит характер формальной парламентской процедуры.

Результаты процедуры одобрения Государственной Думой кандидатов на должность Председателя Правительства РФ представлены в таблице<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> По данным официального сайта Государственной Думы (стенограммы заседаний), [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

Кандидат	Дата голосования	За	Против	Воздержались	Не	голосовали	Результат	Процент проголосовавших «за» от общего числа депутатов
<b>Виктор Черномырдин</b>	10.08.1996 г.	314	85	3	48	Одобен	69,8	
<b>Сергей Кириенко</b>	10.04.1998 г.	143	186	5	116	Не одобрен	31,8	
	17.04.1998 г.	115	271	11	53	Не одобрен	25,6	
	24.04.1998 г.	251	25	39*	135	Одобен	55,8	
<b>Виктор Черномырдин</b>	31.08.1998 г.	94	252	0	104	Не одобрен	20,9	
	7.09.1998 г.	138	273	1	38	Не одобрен	30,7	
<b>Евгений Примаков</b>	11.09.1998 г.	317	63	15	55	Одобен	70,4	
<b>Сергей Степашин</b>	19.05.1999 г.	293	55	14	88	Одобен	65,1	
<b>Владимир Путин</b>	16.08.1999 г.	233	84	17	116	Одобен	51,8	
<b>Михаил Касьянов</b>	17.05.2000 г.	325	55	15	55	Одобен	72,2	
<b>Михаил Фрадков</b>	5.03.2004 г.	352	58	24	16	Одобен	78,2	
<b>Михаил Фрадков</b>	12.05.2004 г.	356	72	8	14	Одобен	79,2	
<b>Виктор Зубков</b>	14.09.2007 г.	381	47	8	14	Одобен	84,7	

\* 39 бюллетеней не были обнаружены в урне для тайного голосования

Конституционное право Председателя Правительства РФ представлять Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти и о составе правительства (ст. 112) и право Президента РФ назначать всех членов Правительства РФ (п. «д» ст. 83) создают возможность формирования Правительства РФ как самостоятельно его Председателем с согласия Президента РФ, так и самим Президентом РФ.

В мировой практике при формировании правительства парламентского большинства Президент, как правило, поручает формирование правительства его предполагаемому председателю и тем самым возлагает на него личную ответственность за персональный состав, а также деятельность правительства и отдельных его членов как единой политической команды.

Российская политическая практика свидетельствует о том, что сегодня в России при аналогичных мировым конституционных нормах Президент РФ определяет практически весь персональный состав правительства и решает вопросы организации (системы, структуры, распределения функций) всех федеральных органов исполнительной власти, исходя, прежде всего, из предложений, подготовленных в его Администрации. Более того, закон о правительстве (ст. 32 в редакции Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 г. № 4-ФКЗ) установил право Президента РФ назначать всех федеральных министров «силового блока правительства» без какого-либо участия Председателя Правительства РФ<sup>1</sup>, что, как представляется, не вполне соответствует Конституции РФ (ст. 112). Это законодательное установление является следствием того, что «в России принята расширительная трактовка полномочий президента как верховного главнокомандующего, при которой «силовые» ведомства подчиняются ему напрямую»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Из 16 федеральных министров, входящих в настоящее время в состав Правительства России, 5 министров — иностранных дел, внутренних дел, обороны, юстиции, по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям — непосредственно назначаются Президентом России и подчиняются ему.

<sup>2</sup> *Макаренко Б.* Российский политический строй: опыт неоинституционального анализа // Технологии политики. М.: Центр политических технологий, 2006. С. 64.

При таком характере формирования российское правительство представляет собой не объединенную тем или иным образом политическую команду, которая несет солидарную ответственность, а конгломерат представителей группировок, выражающих

разнонаправленные политико-экономические интересы и конкурирующих в окружении Президента РФ. Каждый член правительства обязан своим назначением прежде всего лично Президенту РФ и аффилирован с одной из группировок в его окружении. И над каждым из них, включая главу правительства, постоянно висит угроза быть отправленным в отставку, исходя из целей и интересов Президента РФ в текущей политико-экономической ситуации в стране, в качестве «козла отпущения» для снятия политического и социального напряжения или в результате конкурентной борьбы властных группировок. Такое правительство, которое фактически конструируется по макиавеллевскому принципу «разделяй и властвуй», как институт государственной власти не должно и объективно не может играть самостоятельную политическую роль. По сути, оно является подчиненной составной частью президентской власти, что и выражается характерным для современной российской политики понятием «техническое правительство». Следует также отметить, что при действующей практике формирования правительства Государственная Дума лишена возможности влиять на структуру и персональный состав правительства.

Конституция РФ (ст. 116) устанавливает, что перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия. В соответствии с законом о правительстве (ст. 35) решение о сложении Правительством РФ своих полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность Президента РФ. Эти положения определяют условия и порядок регулярной смены Правительства РФ, устанавливают зависимость срока его полномочий от срока полномочий Президента РФ.

С 1993 г. российское правительство уже три раза слагало свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ — правительство В. Черномырдина в 1996 г., правительство В. Путина в 2000 г., правительство М. Фрадкова в 2004 г. Можно ожидать, что и правительство В. Зубкова в 2008 г. в установленном Конституцией РФ порядке сложит свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ.

Обязательность сложения Правительством РФ своих полномочий перед вновь избранным Президентом РФ, а не перед вновь избранной Государственной Думой, что в большей степени соответствовало бы мировой практике при смешанной форме правления, предоставляет Президенту РФ заметный приоритет в формировании Правительства РФ. Вновь избранный Президент РФ имеет право представить Государственной Думе своего кандидата на должность Председателя Правительства РФ, а тот в свою очередь после назначения — предложить Президенту РФ структуру и кандидатуры членов Правительства

РФ. При этом от Государственной Думы не требуется одобрения программы действий нового Правительства РФ после его окончательного формирования и назначения.

Конституция РФ (ст. 117) определяет случаи досрочного прекращения полномочий Правительства РФ, в том числе и при разрешении разногласий между Правительством РФ и Государственной Думой.

Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ (ч. 1 ст. 117). Пока только один раз в сентябре 2007 г. правительство М. Фрадкова само ушло в отставку, и то, очевидно, по согласованию с Президентом В. Путиным. Это было сделано в преддверии парламентских и президентских выборов с целью предоставить Президенту В. Путину, как публично заявил М. Фрадков, «полную свободу в выборе решений, включая кадровые». Такая ситуация в России с добровольной отставкой правительства, которая в мировой практике является достаточно распространенным и часто используемым политическим приемом, как представляется, обусловлена, прежде всего, тем, что Правительство РФ лишено значимой политической самостоятельности и у него нет политических стимулов к солидарной ответственности.

Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ (ч. 2 ст. 117). Такое решение, которое Президент РФ принимает исключительно по своему усмотрению, не ограничивается никакими условиями.

С 1993 г. правительство России было досрочно отправлено в отставку пять раз, исходя из текущих политических интересов и целей действующего Президента РФ. Четыре раза Президентом Б. Ельциным — правительства В. Черномырдина и С. Кириенко в 1998 г., правительства Е. Примакова и С. Степашина в 1999 г. и один раз Президентом В. Путиным — правительство М. Касьянова в феврале 2004 г. за три недели до президентских выборов.

Хотя это и не указано в Конституции, но еще один случай досрочной отставки правительства устанавливает закон о правительстве (ст. 7), в соответствии с которым освобождение от должности Председателя Правительства РФ влечет за собой отставку всего Правительства РФ. Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ либо по заявлению Председателя Правительства РФ, либо в случае невозможности исполнения им своих полномочий. Президент РФ обязан только уведомить Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия такого решения. При этом закон никак не

регламентирует, какие конкретные условия и ситуации определяют наступление случая, при котором Председатель Правительства РФ не имеет возможности исполнять свои полномочия.

До сих пор в российской политической практике ни разу не было случая отставки Правительства РФ как следствия освобождения от должности его Председателя, хотя в двух случаях — отставки правительств Е. Примакова и С. Степашина в 1999 г. — можно предположить, что целью отставки была, прежде всего, смена главы правительства. Только в этих двух случаях указ Президента РФ, в котором объявлялось об отставке правительства, носил несоответствующее его содержанию название «О Председателе Правительства Российской Федерации»<sup>1</sup>, тогда как в трех остальных случаях отставки правительств В. Черномырдина, С. Кириенко, М. Касьянова соответствующий указ назывался «О Правительстве Российской Федерации».

<sup>1</sup> Указы Президента от 12 мая 1999 г. № 580 и от 9 августа 1999 г. № 1012.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 117) устанавливает, что Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ, постановление о котором принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ или распускает Государственную Думу. При этом Конституция РФ (ч. 4 ст. 117) наделяет и Правительство РФ возможностью самостоятельно выяснить отношение к себе Государственной Думы. Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент РФ в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Вотум недоверия правительству (в других странах, например, во Франции — резолюция порицания) представляет собой один из наиболее действенных механизмов воздействия парламента на правительство, который и устанавливает непосредственную ответственность правительства перед парламентом. Действительно, по Конституции Французской Республики (ст. 50), если Национальное собрание примет резолюцию порицания, Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке

Правительства. Аналогичным образом этот механизм действует и во многих других странах со смешанной формой правления. По Конституции РФ и пределы такой ответственности фактически определяются Президентом РФ, который при выражении недоверия (или отказе в доверии) Правительству РФ принимает решение либо об отставке Правительства РФ, либо о досрочном роспуске Государственной Думы<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 365.

Как уже указывалось ранее, в странах со смешанной формой правления постановка правительством вопроса о доверии перед парламентом является обязательной конституционной процедурой, которая реализуется после формирования и назначения правительства для того, чтобы правительство в осуществлении своей программы и оперативных действиях могло опираться на парламентское большинство.

В России постановка перед Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ после его окончательного формирования и назначения не является обязательной конституционной процедурой. Эта процедура, в случае отказа в доверии, устанавливает жестко ограниченный семью днями срок для принятия Президентом РФ решения об отставке Правительства РФ или досрочном роспуске Государственной Думы. Поэтому она может быть использована Правительством РФ в качестве упреждающего воздействия на Государственную Думу, которая единожды уже приняла решение о вотуме недоверия Правительству РФ и располагает для тех или иных политических маневров трехмесячным сроком до его повторного рассмотрения.

Единственный «состоявшийся» вотум недоверия имел место летом 1995 г. после теракта в Буденновске, когда реальной мишенью депутатов являлись «силовые» министры. Этот случай разрешился благодаря заложенному в Конституцию РФ «предохранительному клапану», требующему повторного выражения недоверия парламентом в течение трех месяцев. Это положение оставляет возможность для компромисса, на который Президент Б.Ельцин тогда и пошел, приняв отставку трех критикуемых министров<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Макаренко Б. Российский политический строй: опыт неоинституционального анализа. С. 66.

Необходимо отметить, что немаловажную роль в разрешении этой конфликтной ситуации сыграло и упреждающее внесение Правительством РФ в Государственную Думу вопроса о доверии.

Исходя из общепринятого во всех странах правила об обеспечении непрерывности в деятельности правительства, Конституция РФ (ч. 5 ст. 117) устанавливает порядок, согласно которому в случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. При этом однозначно не установлен срок, в течение которого Президент РФ обязан сформировать новое Правительство РФ, и по его поручению предыдущее Правительство РФ, за исключением Председателя Правительства РФ, сроки назначения которого указаны в Конституции РФ, может продолжать действовать сколь угодно долго.

Принципиальное значение в контексте взаимоотношений Президента РФ, Правительства РФ и Государственной Думы имеет следующий факт. Ключевую роль в решении проблемы отставки Правительства РФ (как по инициативе самого Правительства РФ, так и в связи с выражением недоверия ему Государственной Думой), согласно Конституции РФ, призван играть Президент РФ. Именно на него возлагается в подобных случаях ответственность за окончательное решение судьбы Правительства РФ<sup>1</sup>. При этом Конституция РФ (ч. 3 ст. 109) устанавливает ограничения на роспуск Государственной Думы Президентом РФ в случае вынесения ею дважды в течение трех месяцев вотума недоверия Правительству РФ или при принятии отрицательного решения по вопросу о доверии Правительству РФ. По этим основаниям Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания. В такой ситуации Президент РФ может принять единственное решение — об отставке Правительства РФ.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 575.

Кроме того, Президент РФ имеет возможность воздействовать на состав и структуру Правительства РФ и без его отставки. Конституция РФ (п. «д» ст. 83) предоставляет Президенту РФ право по предложению Председателя Правительства РФ назначать на должность и освобождать от должности его заместителей и федеральных министров, а в соответствии с законом о правительстве (ст. 9) все члены Правительства РФ вправе подавать заявления об отставке.

Как показывает опыт деятельности российской власти, Президент РФ, действуя формально в рамках этих установлений, но, прежде всего, по своему усмотрению, перманентно производит перестановки в Правительстве РФ, назначает новых и освобождает от должности действующих членов Правительства РФ, изменяя при этом как полномочия и функции тех или иных членов Правительства РФ, так и его структуру. Такая широко распространенная практика явно не способствует командной деятельности Правительства РФ и его солидарной ответственности, усиливает императивную зависимость Правительства РФ и отдельных его членов от Президента РФ.

### **3.4. Состав и организация деятельности Правительства Российской Федерации**

Состав и организация деятельности Правительства РФ регламентируются Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (глава IV) и Регламентом Правительства, утвержденным Постановлением Правительства от 1 июля 2004 г. № 260 (с изменениями от 27 мая 2006 г. № 322 и от 31 июля 2007 г. № 492).

В соответствии с законом о правительстве (ст. 6) Правительство Российской Федерации *состоит из членов Правительства РФ — Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.*

Для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению его Председателя может образовать Президиум Правительства РФ, заседания которого проводятся по мере необходимости. Решения Президиума Правительства РФ принимаются большинством голосов от общего числа его членов и не должны противоречить актам Правительства РФ, принятым на заседаниях Правительства РФ. Правительство РФ вправе отменить любое решение своего Президиума. Так же, как и на заседаниях Правительства РФ, на заседаниях его Президиума может председательствовать Президент РФ. Президиум в структуре действующего Правительства РФ пока не образован.

*Полномочия Председателя Правительства РФ* состоят в следующем. Председатель Правительства РФ: возглавляет Правительство РФ и определяет основные направления его деятельности; представляет Правительство РФ в Российской Федерации и за ее пределами; организует работу Правительства РФ; ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса; проводит совещания с членами Правительства РФ, руководителями федеральных служб и федеральных агентств, органов и организаций при Правительстве РФ; подписывает акты Правительства РФ; представляет Президенту РФ предложения о структуре

федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности своих заместителей и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении; распределяет обязанности между членами Правительства РФ. Председатель Правительства РФ систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ.

*Полномочия заместителей Председателя Правительства* состоят в том, что они участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства РФ, в выработке и реализации его политики, в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ и обеспечивают их исполнение. Заместители Председателя Правительства в соответствии с распределением обязанностей координируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, обеспечивают исполнение ими решений Президента РФ и Правительства РФ и дают им поручения, участвуют при необходимости в заседаниях коллегий этих органов. Они предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство РФ, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральными конституционными и федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Не только непосредственно организация работы Правительства РФ, но и характер отношений и «политический вес» заместителей Председателя Правительства РФ определяются распределением между ними конкретных обязанностей, а, следовательно, и сфер их влияния. Распределение обязанностей между заместителями Председателя действующего Правительства РФ приведены в приложении 6.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет заместитель Председателя Правительства РФ в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей. В случае освобождения от должности Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства РФ поручить исполнение его обязанностей заместителю Председателя Правительства РФ на срок до двух месяцев.

*Полномочия федеральных министров* состоят в том, что они участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства РФ, в выработке и реализации его политики, в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ и обеспечивают их исполнение. Федеральные министры обладают установленным законодательством полномочиями руководителей соответствующих федеральных министерств, координируют и

контролируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении этих министерств. Федеральные министры назначают на должность и освобождают от должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению руководителей этих органов.

Правительство РФ решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых относятся эти вопросы.

При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, они подотчетны Президенту РФ.

*Деятельность Правительства РФ* как высшего коллегиального органа исполнительной власти состоит в осуществлении определенных Регламентом Правительства РФ действий и принятии решений, обязательных для исполнения всеми федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственными и частными организациями, а также всеми гражданами Российской Федерации.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ издает постановления и распоряжения, которые подписывает Председатель Правительства РФ. Акты Правительства РФ по вопросам, подлежащим решению исключительно на заседаниях Правительства РФ, издаются только после их рассмотрения на заседаниях.

Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль их исполнения федеральными и региональными органами исполнительной власти, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Правительство РФ в целях осуществления контроля исполнения законодательства, актов Президента РФ и решений Правительства РФ заслушивает на своих заседаниях федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, руководителей региональных органов исполнительной власти и дает оценку деятельности указанных

органов и соответствующих организаций. По результатам такого рассмотрения Правительство РФ может принять решение: об отмене или о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти; о внесении Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов региональных органов исполнительной власти; о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых и освобождаемых от должности Правительством РФ; о внесении аналогичных предложений Президенту РФ в отношении должностных лиц, которых он назначает и освобождает от должности.

Правительство РФ рассматривает проекты федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также проекты заключений, поправок и официальные отзывы на проекты федеральных законов. В случаях, предусмотренных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, могут рассматриваться проекты других актов. По поручению Президента РФ, а также по предложениям членов Правительства РФ и не являющихся членами Правительства РФ руководителей федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, могут рассматриваться другие документы. Проекты актов и других документов могут вноситься на рассмотрение в Правительство РФ только членами Правительства РФ, руководителями федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, или лицами, исполняющими их обязанности. Правительство РФ также рассматривает поручения Президента РФ, проекты актов и другие документы, направленные в Правительство Администрацией Президента РФ.

*Рассмотрением в Правительстве РФ проектов актов и других документов является их рассмотрение на заседаниях Правительства РФ, координационных и совещательных органов под председательством Председателя Правительства РФ, одного из заместителей Председателя Правительства или Руководителя Аппарата Правительства, а также рассмотрение Председателем Правительства или его заместителями на совещаниях или единолично.*

Результаты рассмотрения в Правительстве РФ проектов актов и других документов оформляются *актами Правительства РФ, протоколами заседаний Правительства РФ, координационных и совещательных органов* под председательством Председателя Правительства РФ, одного из заместителей Председателя Правительства или Руководителя

Аппарата Правительства, *протоколами совещаний у Председателя Правительства и его заместителей, их резолюциями или подписанными ими другими документами.*

Обращения в Правительство РФ органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных организаций, содержащие жалобы на неудовлетворительную работу руководителей федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Правительство РФ, с соответствующим заключением Аппарата Правительства представляются Председателю Правительства РФ или его заместителям. Обращения, содержащие жалобы на неудовлетворительную работу федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ, направляются на рассмотрение в Администрацию Президента РФ. Обращения, содержащие жалобы на неудовлетворительную работу руководителей органов исполнительной власти, подведомственных федеральным министерствам, направляются Аппаратом Правительства соответствующим федеральным министрам. Обращения, содержащие информацию о действиях (бездействии) руководителей федеральных органов исполнительной власти, содержащих признаки преступления или административного правонарушения, направляются в соответствующие государственные органы для принятия решения в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

Исполнение поручений, содержащихся в актах Правительства РФ, протоколах заседаний Правительства РФ, координационных и совещательных органов Правительства РФ, а также поручений Председателя Правительства РФ и его заместителей, содержащихся в протоколах проведенных ими совещаний и в их резолюциях, организуется федеральными министрами, руководителями иных федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, и руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым адресованы поручения.

Если в тексте поручения вместо даты исполнения или периода времени имеется указание «срочно», «незамедлительно» или аналогичное указание, поручение подлежит исполнению в 3-дневный срок. Указание «оперативно» предусматривает 10-дневный срок исполнения поручения. В других случаях, если срок исполнения не указан, поручение подлежит исполнению в срок до одного месяца. Контроль исполнения поручений организует Аппарат Правительства.

Поступившие на рассмотрение в Правительство РФ документы, а также принятые по ним решения до их опубликования в установленном законодательством порядке относятся к материалам, содержащим служебную информацию. При этом необходимо отметить, что до настоящего времени не принят закон, регламентирующий работу со служебной информацией, относящейся к конфиденциальной информации с ограниченным доступом (закон о служебной тайне).

Правительство РФ принимает программы социально-экономического развития страны и планы действий по их реализации, в соответствии с которыми планирует свою законопроектную деятельность, а также планирует проведение заседаний и других мероприятий. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, организуют свою работу в соответствии с утвержденными Правительством РФ планами и показателями деятельности этих органов и организаций. Члены Правительства РФ планируют свою деятельность с учетом необходимости участия в мероприятиях, проводимых Президентом РФ, заседаниях Правительства РФ, образуемых правительством координационных и совещательных органов, палат Федерального Собрания, а также в других обязательных для членов Правительства РФ плановых мероприятиях.

*Формами работы Правительства РФ* являются заседание Правительства РФ, заседание правительственных и межведомственных координационных и совещательных органов, совещание у Председателя Правительства РФ и его заместителей.

Основная форма работы Правительства РФ — это заседание Правительства РФ. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседаниях они информируют об этом Председателя Правительства РФ. Заседание Правительства РФ считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины членов Правительства РФ. Председательствующим на заседаниях Правительства РФ является Председатель Правительства РФ, а в случае его отсутствия — один из заместителей Председателя Правительства РФ по его поручению. Заседания Правительства могут проходить под председательством Президента РФ.

На заседаниях Правительства РФ решения принимаются, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства РФ по решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства

РФ. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании. По требованию члена Правительства РФ или по решению председательствующего на заседании особое мнение члена Правительства РФ может быть занесено в протокол заседания.

В заседаниях Правительства РФ вправе участвовать представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка России и иные лица в соответствии с федеральными конституционными и федеральными законами. Эти лица принимают участие в заседаниях с предварительным (накануне дня заседания) уведомлением руководителя Аппарата Правительства.

На заседания Правительства РФ приглашаются руководители федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, а также руководители иных органов и организаций, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу. Состав лиц, приглашенных на заседание Правительства РФ, определяется руководителем Аппарата Правительства по предложениям органов и организаций, ответственных за подготовку рассматриваемых вопросов. На заседание Правительства РФ приглашаются работники Аппарата Правительства, непосредственно осуществляющие подготовку материалов по рассматриваемым вопросам.

Правительство РФ может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Рассмотрение вопросов на заседаниях Правительства РФ планируется, как правило, на полугодовой период. К вопросам, по которым решения принимаются исключительно на заседаниях Правительства РФ, относятся:

- предоставление Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- рассмотрение проектов программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
- установление номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;
- установление объемов выпуска государственных ценных бумаг;
- внесение Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу;

— рассмотрение проектов программ приватизации федеральной государственной собственности;

— рассмотрение вопросов предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросов оказания финансовой поддержки на возвратной основе при сроке возврата более двух лет;

— рассмотрение вопросов приобретения государством акций;

— рассмотрение вопросов заключения подлежащих ратификации международных договоров;

— подписание соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

— образование Президиума Правительства РФ;

— утверждение положения о федеральном министерстве и об иных федеральных органах исполнительной власти;

— установление порядка создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

— утверждение Регламента Правительства РФ;

— утверждение Положения об Аппарате Правительства РФ.

Материалы по этим вопросам рассматриваются и согласовываются федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, в первоочередном порядке.

Проект плана заседаний Правительства РФ на очередной период, который предоставляется Председателю Правительства РФ, формирует руководитель Аппарата Правительства по согласованию с заместителями Председателя Правительства РФ. По решению Председателя Правительства РФ проект плана может быть внесен для обсуждения на заседание Правительства. Рассмотрение на заседаниях дополнительных (внеплановых) вопросов осуществляется по решению Председателя Правительства РФ.

Очередные заседания Правительства РФ проводятся по утвержденному плану в определенный день недели (как правило, четверг), но не реже одного раза в месяц. Внеочередные заседания проводятся по решению Председателя Правительства РФ, а в его отсутствие — заместителя Председателя Правительства РФ по мере необходимости.

С докладами на заседаниях Правительства РФ по вопросам его повестки дня выступают члены Правительства РФ, руководители иных федеральных органов

исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, либо лица, исполняющие их обязанности. Другие должностные лица федеральных органов исполнительной власти в ранге не ниже руководителя могут выступать с докладами на заседаниях Правительства РФ по решению председательствующего на заседании.

Материалы заседания Правительства РФ и принятые по этим материалам решения относятся к служебной информации, если иное не определено федеральными конституционными и федеральными законами.

Участникам заседания и приглашенным лицам не разрешается приносить на заседание кино-, видео и фотоаппаратуру, звукозаписывающие устройства, а также средства связи.

Представление средствам массовой информации сведений о вопросах и материалах, подлежащих рассмотрению на заседаниях Правительства РФ, присутствие их представителей и проведение кино-, видео- и фотосъемок, а также звукозаписи на заседаниях Правительства РФ организуется в порядке, определяемом руководителем Аппарата Правительства.

Проекты актов Правительства РФ, включая проекты федеральных законов, которые предполагаются к внесению Правительством РФ в Государственную Думу, а также проекты заключений, поправок и официальных отзывов на проекты иных федеральных законов, подлежат обязательному согласованию.

*Процесс согласования проектов актов Правительства РФ* является ключевым в деятельности Правительства РФ как коллегиального органа и в соответствии с Регламентом Правительства РФ осуществляется в следующем порядке.

Проекты актов до их внесения в Правительство РФ должны обязательно согласовываться с федеральными министрами (их заместителями) по вопросам, отнесенным к сферам деятельности соответствующих министерств и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти. Обязательное согласование осуществляется также с руководителями федеральных органов исполнительной власти (их заместителями), деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, по вопросам, отнесенным к сфере деятельности этих органов. При необходимости дополнительное согласование может проводиться с другими государственными органами и организациями, состав которых определяется самостоятельно руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект, а также Председателем Правительства РФ и его заместителями.

Ответственность за проведение согласований возлагается на члена Правительства РФ или руководителя федерального органа исполнительной власти, деятельностью которого руководит Президент РФ или Правительство РФ (лицо, исполняющее эти обязанности), который вносит в Правительство РФ проект акта. Направленные на согласование проекты актов визируются руководителями или заместителями руководителей согласующих органов и организаций не более чем в 10-дневный срок. При наличии возражений проекты визируются с замечаниями, которые оформляются на бланке органа, организации, подписываются соответствующим руководителем или его заместителем и прилагаются к согласуемому проекту.

При наличии разногласий по проекту акта вносящий его руководитель должен обеспечить обсуждение разногласий с руководителями согласующих органов и организаций с целью поиска взаимоприемлемого решения. Проект акта может быть внесен в Правительство РФ с разногласиями только вместе с протоколом согласительного совещания и подлинниками замечаний, подписанными имеющими разногласия руководителями или их заместителями.

Процесс согласования, как видно непосредственно из регламентного порядка его осуществления, может быть сопряжен с необходимостью разрешения конфликтов ведомственных, групповых и личных интересов, преодолением ведомственных и личных амбиций и может носить выраженный конфликтный характер.

Проекты федеральных законов, указов Президента РФ нормативного характера и постановлений Правительства РФ после их согласования до внесения в Правительство РФ направляются с приложением протоколов согласительных совещаний и замечаний на заключение в Министерство юстиции РФ. Министерство юстиции РФ дает оценку проекта нормативного акта на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений, а также соблюдения правил юридической техники.

Проекты нормативных актов, оказывающих влияние на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, одновременно направляются с приложениями на заключение в Министерство финансов РФ. Министерство финансов РФ дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов.

Проекты нормативных актов, регулирующие отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающие влияние на макроэкономические показатели развития страны, направляются с приложениями на заключение в Министерство экономического развития и торговли РФ. Министерство экономического развития и торговли РФ дает оценку влияния соответствующих решений на макроэкономические показатели и их последствий для субъектов предпринимательской деятельности.

Заключения указанных министерств подписываются федеральными министрами или их заместителями и представляются, как правило, в 5-дневный срок со дня поступления проекта акта. По договоренности между соответствующими руководителями может быть установлен иной срок подготовки заключений, который по наиболее объемным и сложным проектам актов не может превышать 30 дней.

Проекты актов вносятся в Правительство РФ только при наличии согласований с возможными разногласиями, зафиксированными и оформленными должным образом, а также необходимых экспертных заключений в порядке, установленном Регламентом Правительства РФ.

Проекты актов с экспертными заключениями в соответствии с распределением обязанностей рассматриваются заместителями Председателя Правительства и представляются руководителем Аппарата Правительства Председателю Правительства РФ на подпись или для внесения на заседание Правительства. По результатам рассмотрения проектов актов Председателем Правительства РФ или его заместителем проекты могут быть возвращены внесшим их руководителям федеральных органов исполнительной власти для доработки или в связи с нецелесообразностью их принятия.

Проекты актов, внесенные с разногласиями, докладываются Председателю Правительства РФ, его заместителям с предложениями о порядке дальнейшей работы. Неурегулированные разногласия по проекту акта рассматриваются Председателем Правительства РФ, его заместителями с участием федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, имеющих разногласия. Рассмотрение разногласий может проводиться на заседаниях правительственного координационного или совещательного органа. Окончательное решение по урегулированию разногласий принимает Председатель Правительства РФ, по решению которого разногласия могут быть рассмотрены на заседании Правительства РФ. Таким образом, главным арбитром в разрешении споров

между федеральными органами исполнительной власти является Председатель Правительства РФ.

Проекты актов Правительства РФ, которые принимаются в пределах его полномочий по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Президента РФ, принятие которых предусмотрено актами Президента РФ или которые рассмотрены на заседаниях Правительства РФ под его председательством, направляются Аппаратом Правительства в Администрацию Президента РФ. Законопроекты, вносимые Правительством РФ в Государственную Думу, направляются Аппаратом Правительства для согласования в Администрацию Президента РФ не позднее чем за 2 недели до их рассмотрения на заседании Правительства РФ. Таким образом, законопроектная деятельность Правительства РФ осуществляется под постоянным контролем Администрации Президента РФ.

Поступающие на согласование в Правительство РФ с поручением Президента РФ или с письмом руководителя Администрации Президента РФ проекты федеральных законов и актов Президента РФ, затрагивающие вопросы, отнесенные к полномочиям Правительства РФ, согласовываются в установленном порядке с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и подлежат рассмотрению в Правительстве РФ в порядке, установленном Президентом РФ, не позднее чем в 5-дневный срок со дня их получения.

*Законопроектная деятельность Правительства РФ* представляет собой одно из основных направлений его деятельности и осуществляется в соответствии с утвержденными планами законопроектных работ и программами Правительства РФ, иными его актами, предусматривающими разработку законопроектов.

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства РФ формируются Министерством юстиции РФ и при их подготовке учитываются планы законопроектных работ Президента РФ и палат Федерального Собрания. Проекты планов законопроектной деятельности Правительства РФ с обязательным приложением концепций законопроектов после проведения предварительной экспертной оценки вносятся Министерством юстиции РФ в Правительство РФ. Эти планы утверждаются Правительством РФ после их предварительного рассмотрения совместно с концепциями законопроектов правительственной комиссией по законопроектной деятельности.

Правительство РФ информирует Президента РФ о своей законопроектной деятельности, а также о ходе исполнения поручений Президента РФ по подготовке законопроектов. Правительство РФ рассматривает предложения палат Федерального

Собрания по подготовке законопроектов и координирует с ними свою законопроектную деятельность.

Законопроекты и сопровождающие их необходимые в соответствии с требованиями Регламента Правительства документы вносятся на заседание Правительства РФ после предварительного рассмотрения законопроектов правительственной комиссией по законопроектной деятельности.

Решение Правительства РФ о внесении законопроекта в Государственную Думу и о назначении официального представителя Правительства РФ при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания принимается исключительно на заседании Правительства РФ и оформляется распоряжением Правительства РФ.

Регламент Правительства РФ особо устанавливает, что представление федеральными органами исполнительной власти законопроектов в палаты Федерального Собрания и передача законопроектов иным субъектам права законодательной инициативы не допускается.

Регламент Правительства РФ устанавливает, что проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год разрабатывается Министерством финансов РФ в соответствии с бюджетным законодательством и с учетом предложений федеральных органов государственной власти, Центрального банка России, а также других органов и организаций, определяемых Правительством РФ. Федеральные министерства, разрабатывающие законопроекты и другие документы, подлежащие внесению в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете, направляют их в Министерство финансов РФ для представления в Правительство РФ. Проект федерального закона о федеральном бюджете с приложением документов, подлежащих внесению в Государственную Думу одновременно с ним, представляются в Правительство РФ Министерством финансов РФ по мере их готовности, но не позднее чем за 20 дней до установленного срока внесения проекта в Государственную Думу. Внесенный в Правительство РФ проект федерального закона о федеральном бюджете после его рассмотрения в соответствии с распределением обязанностей заместителем Председателя Правительства РФ по решению Председателя Правительства РФ представляется на заседание Правительства РФ.

Деятельность Правительства РФ во всех ее аспектах обеспечивает *Аппарат Правительства*, который в соответствии с Положением об Аппарате Правительства

Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства от 1 июня 2004 г. № 260, является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений.

Аппарат Правительства работает под руководством Председателя Правительства РФ и возглавляется Руководителем Аппарата Правительства, который при этом назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ и имеет статус федерального министра<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В настоящее время руководитель Аппарата Правительства С. Нарышкин является заместителем Председателя Правительства.

Аппарат Правительства взаимодействует с Администрацией Президента РФ, аппаратами Государственной Думы и Совета Федерации и обеспечивает совместно с органами исполнительной власти и другими государственными органами реализацию полномочий Правительства.

*Функции Аппарата Правительства* включают: контроль соблюдения требований Регламента Правительства РФ при внесении в Правительство РФ проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, международных договоров и других документов, требующих рассмотрения в Правительстве РФ; подготовку экспертных заключений на поступившие в Правительство РФ проекты актов и других документов, необходимых аналитических и справочных материалов; представление Председателю Правительства РФ и его заместителям предложений по этим документам. Аппарат Правительства организует контроль выполнения органами исполнительной власти решений Правительства РФ, а также поручений Председателя Правительства РФ и его заместителей, осуществляет организационное обеспечение заседаний Правительства РФ, подготовку совещаний и других мероприятий, проводимых с участием Председателя Правительства РФ и его заместителей, оформляет принятые решения.

В сфере законодательной деятельности Аппарат Правительства: обеспечивает взаимодействие Правительства РФ с палатами Федерального Собрания и участие представителей Правительства РФ в их деятельности; организует проработку поступивших в Правительство РФ парламентских запросов, готовит по ним проекты поручений

Председателя Правительства РФ или его заместителей, направляет запросы и обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, комитетов и комиссий палат в федеральные министерства и другие федеральные органы исполнительной власти для рассмотрения и ответа; направляет в федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, проекты федеральных законов, поступающие от субъектов права законодательной инициативы и Государственной Думы, для подготовки заключений, поправок и официальных отзывов Правительства РФ.

Кроме того, Аппарат Правительства обеспечивает представление интересов Правительства РФ в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ, а также организует представление интересов Правительства РФ в судах федеральными министерствами, службами и агентствами, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ.

В функции Аппарата Правительства входит также работа с обращениями граждан и организаций, организация приема граждан членами Правительства РФ, проведение протокольных мероприятий Правительства, ведение делопроизводства, соблюдение режима секретности и защита охраняемой законом информации, выполнение других функций в соответствии с решениями Правительства РФ и поручениями его Председателя.

*Структура Аппарата Правительства* включает в себя руководство Аппарата, подразделения Аппарата — секретариаты Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и руководителя Аппарата Правительства, полномочные представители Правительства РФ в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ и департаменты Правительства. В составе департаментов создаются отделы.

*Руководство Аппарата Правительства* состоит из руководителя Аппарата Правительства и его заместителей. Руководитель Аппарата организует деятельность и несет ответственность за выполнение функций, возложенных на Аппарат Правительства, издает приказы и дает поручения по вопросам его работы. Заместители руководителя Аппарата Правительства координируют и контролируют работу департаментов Правительства, организуют проработку проектов актов и других документов, подготовку материалов к заседаниям Правительства РФ, осуществляют другие функции в соответствии с распределением обязанностей и поручениями руководителя Аппарата Правительства. В

случае временного отсутствия руководителя Аппарата Правительства его обязанности исполняет один из заместителей.

*Департамент Правительства* обеспечивает деятельность Правительства РФ и Аппарата Правительства по вопросам, входящим в сферу ведения департамента, взаимодействует с соответствующими федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, с другими государственными органами и организациями. Департамент Правительства осуществляет подготовку проектов актов Правительства РФ, поручений Председателя Правительства РФ и его заместителей, обеспечивает контроль выполнения решений Правительства РФ, поручений Председателя Правительства РФ, его заместителей и руководителя Аппарата Правительства. Директор департамента Правительства назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ и подчиняется руководителю Аппарата Правительства.

В состав Аппарата Правительства входят 15 департаментов Правительства:

- административный департамент;
- департамент государственного управления и местного самоуправления;
- департамент массовых коммуникаций, культуры и образования;
- департамент международного сотрудничества;
- департамент оборонной промышленности и высоких технологий;
- департамент отраслевого развития;
- департамент регионального мониторинга;
- департамент социального развития и охраны окружающей среды;
- департамент экономики и финансов;
- правовой департамент;
- департамент делопроизводства и контроля;
- департамент управления делами;
- департамент контроля и проверки выполнения решений;
- департамент пресс-службы, информации и протокола;
- департамент приоритетных национальных проектов.

*Секретариаты Председателя Правительства РФ, его заместителей и руководителя Аппарата Правительства* организационно обеспечивают деятельность указанных должностных лиц. Секретариаты готовят аналитические, справочные и другие

материалы по вопросам, рассматриваемым на заседаниях Правительства РФ, заседаниях координационных и совещательных органов, организуют проведение совещаний, анализируют поступающую корреспонденцию, представляют проекты поручений и иных материалов, по которым требуется принятие решения, а также готовят материалы для докладов и выступлений, докладывают оперативную информацию.

Руководитель Секретариата Председателя Правительства РФ координирует работу помощников Председателя Правительства РФ, организует и контролирует работу референтов Председателя Правительства РФ.

*Помощники Председателя Правительства РФ и референты Председателя Правительства РФ* по отдельным вопросам, определенным Председателем Правительства РФ, ведут аналитическую работу, рассматривают подготовленные проекты актов и других документов, визируют указанные проекты или представляют в письменном виде свои замечания по ним, выполняют другие обязанности, возложенные на Секретариат Председателя Правительства РФ.

Анализ организации деятельности и порядка принятия решений Правительством РФ позволяет выделить следующее.

Во-первых, Правительство РФ фактически действует в расширенном по отношению к установленному Конституцией РФ составе. В такое «расширенное правительство» помимо Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров входят руководители федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых непосредственно руководит Президент РФ или Правительство РФ. Эти руководители в процессе деятельности Правительства РФ обладают практически такими же полномочиями и возможностями, как и федеральные министры, за исключением только права на участие в заседаниях Правительства РФ с решающим голосом.

Во-вторых, процесс деятельности и принятия решений Правительством РФ находится под постоянным контролем и систематическим воздействием со стороны Президента РФ и его Администрации, что осуществляется в форме поручений, обязательных согласований и отчетности, постоянного информирования и других формах.

В-третьих, в деятельности Правительства РФ доминирующие в определенном смысле позиции занимают Министерство юстиции РФ, подведомственное непосредственно Президенту РФ, Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития и торговли РФ, которые выполняют функции внутренних контролеров Правительства РФ по

юридическим, бюджетным и экономическим вопросам. Кроме того, Министерство юстиции РФ играет ведущую роль в планировании законопроектной деятельности Правительства РФ, а Министерство финансов РФ — в процессе разработки его главного документа — проекта федерального закона о федеральном бюджете.

В-четвертых, важную роль в администрировании деятельности Правительства РФ, а следовательно, и в процессе принятия им решений играет Аппарат Правительства, который при этом наделен полномочиями контроля выполнения всеми органами исполнительной власти решений Правительства РФ.

### **3.5. Координационные, совещательные и иные органы при Правительстве Российской Федерации**

*Координационные органы* именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач.

*Совещательные органы* именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Координационные и совещательные органы формируются на представительской основе. В состав этих органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые в координационных органах имеют право только совещательного голоса.

Решения координационных и совещательных органов оформляются протоколами заседаний. Решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех представленных в них органов исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами и актами Правительства РФ.

*Правительственные комиссии и советы* образуются в случаях, предусмотренных федеральными законами, актами и поручениями Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, и возглавляются Председателем Правительства РФ, другими членами Правительства РФ, руководителями федеральных органов исполнительной власти,

деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ. Образование, реорганизация и упразднение правительственных комитетов и советов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляются Правительством РФ.

*Организационные комитеты* образуются для проведения мероприятий общегосударственного значения в установленные сроки и возглавляются, как правило, федеральным министром или заместителем федерального министра, руководителем или заместителем руководителя иного федерального органа исполнительной власти, деятельностью которого руководит Президент РФ или Правительство РФ. Руководство организационным комитетом может быть возложено на сопредседателей. Образование, реорганизация и упразднение организационных комитетов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляются Правительством РФ. Организационный комитет прекращает свою деятельность после одобрения Правительством РФ представленного его председателем доклада о решении задач, для которых этот комитет был образован.

*Межведомственные комиссии и советы* образуются для решения задач и рассмотрения вопросов межотраслевого и межтерриториального значения. Образование, реорганизация и упразднение межведомственных комиссий и советов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляется, как правило, совместно заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Такое совместное решение оформляется приказом или распоряжением и подписывается руководителями соответствующих федеральных органов. В случае возникновения разногласий по вопросам образования, реорганизации и упразднения межведомственных комиссий и советов, определения их компетенции, утверждения их руководителей и персонального состава они рассматриваются в Правительстве РФ. Межведомственные комиссии и советы возглавляются, как правило, федеральным министром или заместителем федерального министра, руководителем или заместителем руководителя иного федерального органа исполнительной власти, деятельностью которого руководит Президент РФ или Правительство РФ. Руководство межведомственной комиссией или советом может быть возложено на сопредседателей. По вопросам, требующим решения Правительства РФ, межведомственные комиссии и советы вносят предложения в Правительство РФ. Об

образовании, реорганизации и упразднении, а также о годовых итогах деятельности этих органов их председатели докладывают в Правительстве РФ.

В случаях, установленных федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ, образование координационных и совещательных органов, определение их компетенции, порядка принятия и оформления их решений, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляется в соответствии с указанными актами.

Организационно-техническое обеспечение деятельности координационных и совещательных органов возлагается, как правило, на федеральный орган исполнительной власти, руководитель которого является председателем комиссии, совета или организационного комитета, либо на Аппарат Правительства.

В настоящее время при Правительстве РФ действует 36 координационных и совещательных органов<sup>1</sup>. Состав этих органов и распределение обязанностей по руководству их деятельностью между членами Правительства РФ приведены в Приложении 7.

<sup>1</sup> По данным официального сайта Правительства Российской Федерации [www.government.ru](http://www.government.ru).

Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» создан *Национальный антитеррористический комитет* (НАК). Этот комитет является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту РФ. Председателем НАК по должности является директор Федеральной службы безопасности РФ.

В соответствии с этим указом для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений образованы *антитеррористические комиссии в субъектах РФ*. Руководителями этих комиссий по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов) субъектов РФ. Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе НАК образован *Федеральный оперативный*

*штаб*, руководителем которого стал председатель НАК. Для управления контртеррористическими операциями в субъектах РФ образованы *оперативные штабы в субъектах РФ*, руководителями которых по должности являются руководители территориальных органов Федеральной службы безопасности РФ в соответствующих субъектах РФ.

Указом Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств и их прекурсоров» создан *Государственный антинаркотический комитет* (ГАК). Этот комитет является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту РФ. Председателем ГАК по должности является директор Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков.

В соответствии с этим указом для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров образованы *антинаркотические комиссии в субъектах РФ*. Руководителями этих комиссий по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов) субъектов РФ.

В ведении Правительства РФ находятся также 3 государственных внебюджетных фонда:

*Пенсионный фонд Российской Федерации*, основная задача которого состоит в выплате государственных пенсий, пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет, оказании органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам.

*Федеральный фонд обязательного медицинского страхования*, основная задача которого состоит в финансовом обеспечении установленных законодательством прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования и создании условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи,

предоставляемой гражданам на территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

*Фонд социального страхования*, основная задача которого состоит в обеспечении гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством.

При Правительстве РФ действуют 5 государственных учреждений, учредителем которых оно является:

*Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации* — государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального подчинения, реализует образовательные программы высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования, профессиональной переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных служащих, руководящих работников и специалистов, а также является научным и методическим центром в области своей деятельности;

*Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации* — государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального подчинения, реализует образовательные программы высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования и выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования;

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации* — государственное научно-исследовательское учреждение, основными задачами которого являются: проведение исследований в области правового обеспечения деятельности Правительства РФ, Президента РФ и Федерального Собрания; разработка научных концепций развития законодательства; проработка и научное обоснование законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы Правительством РФ; анализ практики применения законодательства; сравнительное исследование законодательства субъектов РФ, государств — участников Содружества Независимых Государств и других государств; повышение квалификации руководящих работников и специалистов в сфере права.

*Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации* — федеральное государственное учреждение, основными задачами которого являются: подготовка для Правительства РФ рекомендаций и предложений по приоритетным вопросам экономической политики и экономических реформ; информационно-аналитическое обеспечение деятельности Правительства РФ по вопросам осуществления экономических реформ; участие в разработке нормативных правовых актов по вопросам стратегии и тактики осуществления экономических реформ; проведение анализа и краткосрочное прогнозирование социально-экономического развития страны.

*Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве Российской Федерации* (Росвоенцентр) — государственное учреждение, созданное для разработки и реализации программ и планов по решению задач военно-исторического, мемориального и культурно-воспитательного характера, по поддержке и консолидации движений ветеранов войн, ветеранов военной службы и правоохранительных органов.

Кроме того, Правительство РФ является учредителем государственного предприятия — *Информационное телеграфное агентство России (ИТАР)*, которое действует как центральное государственное информационное агентство. К основным задачам ИТАР относятся: освещение государственной политики и общественной жизни России; сбор и оперативное распространение информации и комментариев о событиях, происходящих в стране и за рубежом в сферах политики, экономики, социальной жизни, культуры, науки и техники, спорта; обеспечение информацией органов государственной власти; предоставление информации отечественным и зарубежным газетам, журналам, радио, телевидению, информационным агентствам и другим средствам массовой информации, предприятиям, учреждениям, общественным объединениям и гражданам.

### **3.6. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с Федеральным Собранием и органами судебной власти**

Как уже отмечалось ранее, взаимодействие Правительства РФ с Федеральным Собранием осуществляется, прежде всего, на основе предоставленного Правительству РФ Конституцией РФ (ст. 104) *права законодательной инициативы*, т.е. права внесения в Государственную Думу проектов федеральных законов, и права давать заключения на все проекты федеральных законов, влияющих на финансовые обязательства государства.

Законопроекты, поступившие на заключение в Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 104), от субъектов права законодательной инициативы или Государственной Думы с финансово-экономическим обоснованием и иными необходимыми материалами, направляются Аппаратом Правительства для подготовки заключений в соответствующие федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ. В подготовке и согласовании таких заключений в обязательном порядке принимают участие Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ и Министерство юстиции РФ. Заключения Правительства РФ направляются субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок не более одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство РФ. По согласованию с субъектом права законодательной инициативы этот срок может быть продлен.

Закон о правительстве (ст. 36) предоставляет Правительству РФ *право вносить поправки ко всем законопроектам*, принятым Государственной Думой в первом чтении и находящимся в стадии подготовки к рассмотрению во втором чтении. Закон также предоставляет Правительству РФ право направлять официальные отзывы Правительства РФ на законопроекты или принятые Государственной Думой законы на любой стадии их рассмотрения палатами Федерального Собрания. Официальные отзывы Правительства РФ подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы.

В обеспечение этого права Государственная Дума после каждого этапа рассмотрения законопроекта (предварительного рассмотрения, первого, второго и третьего чтений) направляет законопроект со всеми необходимыми сопровождающими материалами в Правительство РФ. Таким образом, Правительство РФ имеет право и возможность не только контролировать, но и влиять на содержание законопроектов, внесенных другими субъектами права законодательной инициативы. Как показывает сложившаяся парламентская практика, поправки и официальный отзыв Правительства РФ оказывают определяющее влияние как на перспективы принятия законопроекта в качестве закона, так и на его юридико-правовое содержание<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. С. 122–132.

Законопроекты, поступившие в Правительство РФ из Государственной Думы с запросом отзывов, замечаний и предложений, а также законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются Аппаратом Правительства в соответствии со сферой ведения в федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, для подготовки возможных поправок или проекта официального отзыва.

*Подготовка и согласование проектов заключений, поправок и официальных отзывов* Правительства РФ осуществляется в порядке, аналогичном установленному для актов Правительства РФ. Эти проекты также вносятся в Правительство РФ исключительно руководителями федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, с приложением всех материалов, поступивших от субъекта права законодательной инициативы или Государственной Думы и от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Неурегулированные разногласия по проектам заключений, поправок и официальных отзывов Правительства РФ рассматриваются на заседании правительственной комиссии по законопроектной деятельности с участием руководителей, имеющих разногласия. В случае, когда после рассмотрения разногласий на заседании комиссии они остались неурегулированными, решение принимает заместитель Председателя Правительства РФ, который возглавляет комиссию.

Заключения, поправки и официальные отзывы Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ или его заместителем, как правило, после рассмотрения их проектов на заседании правительственной комиссии по законопроектной деятельности. Заключения направляются субъекту права законодательной инициативы, вносящему законопроект, и в Государственную Думу, а поправки и официальные отзывы — в соответствующую палату Федерального Собрания.

Важным аспектом во взаимодействии Правительства РФ с палатами Федерального Собрания является рассмотрение Правительством РФ *парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, обращений комитетов и комиссий палат.*

Подготовку проекта ответа на парламентский запрос к Председателю Правительства РФ и его заместителям по их поручениям обеспечивают федеральные органы

исполнительной власти. Ответ на парламентский запрос дается Председателем Правительства РФ и его заместителями устно (на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания) или в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения запроса или в срок, установленный палатой.

Депутатский запрос, обращение члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы в Правительство РФ, к Председателю Правительства РФ, его заместителям направляется Аппаратом Правительства для ответа соответствующим федеральным органам исполнительной власти. Ответ дается руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня поступления запроса или обращения.

Обращения комитетов и комиссий палат Федерального Собрания по вопросам их ведения к Председателю Правительства РФ, его заместителям направляются Аппаратом Правительства для ответа в соответствующий федеральный орган исполнительной власти. О результатах рассмотрения обращения сообщается в соответствующие комитеты и комиссии в согласованные с ними сроки. Члены Правительства РФ, которым комитетами и комиссиями направлены письменные обращения по вопросам их ведения, сообщают комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки о результатах рассмотрения письменных обращений и о принятых мерах.

Члены Правительства РФ могут и лично взаимодействовать с палатами Федерального Собрания. Закон о правительстве (ст. 36) устанавливает, что члены Правительства РФ вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат. Закон (ст. 37) устанавливает также, что члены Правительства РФ обязаны по приглашению палат присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат. Для этого регламенты палат отводят в определенный день проведения заседаний палаты специальное время, которое называется «правительственный час». Приглашение палаты с указанием интересующих членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы вопросов направляется члену Правительства РФ не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. В случае невозможности присутствия на заседании член Правительства РФ должен заблаговременно уведомить об этом палату с указанием причины отсутствия и должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы. Из парламентской практики известно, что

«правительственный час» в обеих палатах Федерального Собрания всегда расписан на несколько месяцев вперед.

Главным механизмом, обеспечивающим регулярное взаимодействие Правительства РФ с обеими палатами российского парламента, является институт представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании. Этот институт был введен Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 1994 г. № 1392 «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания» для совершенствования законодательной деятельности Правительства РФ, обеспечения его взаимодействия с палатами Федерального Собрания, субъектами права законодательной инициативы, координации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти. Этот институт многократно перестраивался и трансформировался в зависимости от структурных и функциональных трансформаций Правительства РФ и системы федеральных органов исполнительной власти, но при этом трехкомпонентная структура представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании продолжает сохраняться неизменной. В эту структуру входят: полномочный представитель Правительства РФ в Совете Федерации и полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе; статс-секретари — заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом; официальные и специальные представители Правительства.

Представление интересов Правительства РФ в палатах Федерального Собрания, прежде всего, обеспечивают *полномочные представители Правительства РФ в Совете Федерации и в Государственной Думе*, которые в соответствии с положением об этих представителях<sup>1</sup> наделены следующими полномочиями. Полномочные представители Правительства РФ в Совете Федерации и Государственной Думе участвуют без специального решения Правительства РФ в заседаниях палат Федерального Собрания, работе их комитетов, комиссий и других органов и выступают от имени Правительства РФ, представляя согласованную позицию Правительства РФ по рассматриваемым законопроектам и законам. Полномочные представители организуют участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным Правительством РФ, и решают вопросы о замене в оперативном порядке официальных и специальных представителей Правительства РФ в случае невозможности их присутствия на заседаниях палат при рассмотрении законопроектов и законов. Полномочные

представители согласовывают проекты документов, направляемых Правительством РФ в палаты Федерального Собрания, и проекты решений Правительства РФ о назначении на должность и освобождении от должности статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти. Они информируют Правительство РФ о ходе законодательного процесса и прохождении законодательных инициатив Правительства РФ в палатах Федерального Собрания, а также участвуют в подготовке информации для Президента РФ об отношении Правительства РФ к принятым палатами федеральным конституционным и федеральным законам. Полномочные представители Правительства РФ взаимодействуют с полномочными представителями Президента РФ в палатах Федерального Собрания. Особо следует выделить то, что полномочные представители Правительства РФ призваны выявлять случаи несоответствия позиций федеральных органов исполнительной власти, представляемых либо оглашаемых в палатах Федерального Собрания, позиции Правительства РФ.

<sup>1</sup> Положение о полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства от 1 февраля 2000 г. № 94.

Таким образом, полномочные представители Правительства РФ в палатах Федерального Собрания должны не только отстаивать интересы Правительства РФ в законодательной сфере, непосредственно участвуя в законодательном процессе в стенах парламента, но и осуществлять контроль за соответствием согласованной позиции Правительства РФ деятельности федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию с палатами парламента и парламентариями, осуществляемой ими самостоятельно, прежде всего, через своих статс-секретарей.

Полномочный представитель Правительства РФ в Совете Федерации и полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе назначаются и освобождаются от должности Правительством РФ, являются должностными лицами Аппарата Правительства, который обеспечивает их деятельность, а координирует деятельность полномочных представителей непосредственно руководитель Аппарата Правительства.

Полномочные представители Правительства РФ в палатах Федерального Собрания в свою очередь координируют работу *статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти* по вопросам,

связанным с законодательным процессом, которые также назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ.

Основной служебной обязанностью статс-секретарей является обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания, для чего они указанным ранее положением наделяются следующими полномочиями.

Статс-секретари участвуют в формировании планов и программ законопроектной деятельности Правительства РФ, организуют представление на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий законопроектов, внесенных Правительством РФ, а также официальных отзывов, заключений и поправок Правительства РФ, информируют комитеты и комиссии палат о позиции Правительства РФ по законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной инициативы. Статс-секретари ведут сбор и обобщение информации о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществляют подготовку предложений об отношении Правительства РФ к этим законопроектам и законам и оперативно информируют об этом полномочных представителей Правительства РФ в палатах Федерального Собрания. Они организуют подготовку федеральными органами исполнительной власти проектов официальных отзывов, заключений и поправок к законопроектам, работу федеральных органов исполнительной власти с парламентскими запросами, депутатскими запросами и обращениями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, взаимодействуют с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями.

Статс-секретари несут ответственность перед Правительством РФ и руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти за организацию участия федерального органа исполнительной власти в законопроектной деятельности и согласовывают свою деятельность с полномочными представителями Правительства РФ в палатах Федерального Собрания.

В соответствии с законом о правительстве (ст. 36) Правительством РФ для представления в палатах Федерального Собрания внесенного им законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства РФ. Для защиты позиций Правительства РФ по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства РФ или одного из его заместителей может быть направлен

специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Таким образом, создается еще один, предметно-ориентированный компонент представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании. При этом функции официального или специального представителя могут выполнять полномочные представители Правительства РФ и статс-секретари.

Такая трехкомпонентная структура представительства обеспечивает Правительству РФ возможность не только оказывать существенное влияние на деятельность обеих палат российского парламента, но и ограничивать определенными рамками взаимодействие с парламентом федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, обязывая их действовать согласованно через назначаемых Правительством РФ уполномоченных должностных лиц. Институт представительства является и политическим инструментом Правительства РФ, предназначенным для воздействия на палаты Федерального Собрания с целью принятия законов, формирующих правовую базу проводимой Правительством РФ политики. Как показывает парламентская практика, представительство Правительства РФ в Федеральном Собрании существенно менее монолитно, чем представительство президентской власти, так как объективно призвано выражать множество разнообразных ведомственных, групповых и даже личных интересов в сфере законодательства, не всегда полностью согласованных, а иногда и прямо конкурирующих в рамках даже формально единой политики, проводимой Правительством РФ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Закон и политика. С. 98–105.

Взаимодействие Правительства РФ с органами судебной власти осуществляется по двум направлениям.

Во-первых, в соответствии с законом о правительстве (ст. 42) Правительство РФ производит финансирование судов из федерального бюджета, что, как уже отмечалось, диссонирует с положением Конституции РФ о самостоятельности органов судебной власти.

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

Предложения о финансовом обеспечении деятельности в очередном финансовом году судов, мировых судей и квалификационных коллегий судей, согласованные с Советом судей, представляются в Правительство РФ Конституционным Судом РФ, Высшим Арбитражным судом РФ и Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Представители Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и генеральный директор Судебного департамента участвуют в обсуждении проекта федерального закона о федеральном бюджете в части финансового обеспечения деятельности судов с целью устранения разногласий. При наличии неустраненных разногласий Правительство РФ прилагает к проекту федерального закона о федеральном бюджете предложения соответствующих судов, Судебного департамента и Совета судей со своими замечаниями.

Второе направление взаимодействия Правительства РФ с органами судебной власти обусловлено процедурой судебного разбирательства. Для представления и координации деятельности по представлению позиции Правительства РФ в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ из числа лиц, имеющих ученую степень по юридической специальности, Правительство РФ назначает полномочного представителя Правительства РФ в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ, действующего от имени Правительства РФ без доверенности. Полномочный представитель является должностным лицом Аппарата Правительства, который осуществляет организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение его деятельности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Положение о полномочном представителе Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2001 г. № 555.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» представителями Правительства РФ в Конституционном Суде РФ могут быть Председатель Правительства РФ, полномочный представитель Правительства РФ, а также представители по отдельным делам, назначаемые поручениями Председателя Правительства РФ из числа адвокатов или лиц, имеющих ученую степень по юридической специальности. Представители Правительства РФ в Конституционном Суде РФ по

отдельным делам согласовывают позицию с Председателем Правительства РФ или по его поручению с заместителем Председателя Правительства РФ и координируют свои действия с полномочным представителем Правительства РФ. Представители Правительства РФ в Конституционном Суде РФ координируют свои действия с полномочным представителем Президента РФ в Конституционном Суде РФ.

В случае признания Конституционным Судом РФ федеральных конституционных, федеральных законов или их отдельных положений неконституционными, либо если из решения суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, Правительство РФ обязано выполнить следующее. Не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ Правительство РФ вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Такие законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке.

Представление интересов Правительства РФ в Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ осуществляет полномочный представитель Правительства РФ либо представители по отдельным делам, определенные поручением Председателя Правительства РФ или его заместителя. Представители Правительства РФ в Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ по отдельным делам координируют свою деятельность с полномочным представителем Правительства РФ.

В случае предъявления в суде общей юрисдикции и в арбитражном суде (кроме Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ) исковых и иных требований к Правительству РФ представление его интересов в суде осуществляют без дополнительного поручения федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительства РФ, на основании направленных им Аппаратом Правительства документов.

В случае обращения Правительства РФ в суд для разрешения возникшего спора распоряжением Правительства РФ либо поручением Председателя Правительства РФ или его заместителя соответствующему федеральному органу исполнительной власти или полномочному представителю Правительства РФ поручается представлять интересы Правительства РФ в суде.

Федеральные министры и руководители федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, представляют интересы Правительства РФ в суде без доверенности и вправе совершать от его имени все процессуальные действия. Указанные руководители могут назначать представителей Правительства РФ в суде из числа лиц, состоящих в штате этих и подведомственных им органов, либо привлекать адвокатов. Полномочия таких лиц определяются доверенностью, которую подписывает руководитель.

В случае признания соответствующими судами актов Правительства РФ или их отдельных положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным конституционным или федеральным законам, указам Президента РФ Правительство РФ осуществляет приведение таких актов в соответствие с федеральным законодательством.

Таким образом, представительство Правительства РФ в органах судебной власти также является многокомпонентным. В его осуществлении наряду с полномочным представителем Правительства РФ в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ принимают участие федеральные министры, руководители иных федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ, а также уполномоченные должным образом другие государственные должностные лица и адвокаты.

### **3.7. Структура федеральных органов исполнительной власти и ее административная реформа**

В соответствии с Конституцией РФ в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. По Конституции РФ (ст. 112) структуру федеральных органов исполнительной власти определяет Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Построение эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти, отвечающей целям и задачам развития общества и государства в современных постиндустриальных условиях, представляет собой одну из ключевых проблем, стоящих перед государственной властью Российской Федерации.

Административные преобразования системы органов государственной власти России, включая и органы исполнительной власти, начались после распада СССР в 1991 г. и были в первоочередном порядке связаны с ликвидацией органов союзного государства и необходимостью становления новой российской государственности.

Наиболее существенные изменения органов исполнительной власти произошли в сфере управления экономикой. Были ликвидированы органы, обеспечивавшие административно-плановое управление экономикой, в частности, такие, как Государственный плановый комитет (Госплан), Государственный комитет по материально-техническому снабжению (Госснаб) и другие, созданы новые антимонопольные, налоговые органы и органы по управлению государственным имуществом с первоочередной задачей проведения его приватизации. Часть промышленных министерств и ведомств, прежде всего, в энергетической, нефтяной, газовой и других сырьевых отраслях была преобразована в государственно-частные акционерные компании с сохранением основного пакета акций в государственной собственности (Газпром, Единые энергетические системы и другие) или в частные компании, например, такие, как ЛУКОЙЛ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации. Аналитический сборник. Серия: Проблемы государственного строительства. № 22 (310). М.: Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации, 2006. С. 12.

Однако произошедшие изменения системы федеральных органов исполнительной власти нельзя было назвать кардинальными. Конкретные федеральные органы исполнительной власти по своей типологии и компетенции ничем не отличались от советских министерств и ведомств<sup>2</sup>. Система в целом сохранила черты прежней советской системы и свойственные ей методы государственного управления и процедуры принятия управленческих решений.

<sup>2</sup> Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 7.

Как представляется, ключевое значение для всего процесса формирования системы федеральных, а также и региональных органов исполнительной власти современной России имеет тот факт, что все звенья и структуры этой системы были с самого начала ее формирования практически полностью укомплектованы чиновниками, ранее работавшими в партийно-государственном аппарате СССР и РСФСР. Основу «профессионализма» таких чиновников составляло прежде всего владение методами и механизмами кулуарного принятия управленческих решений на основе бюрократического делопроизводства, а также номенклатурными приемами аппаратных интриг как способа межличностных и групповых

взаимодействий в процессе подготовки и принятия таких решений<sup>1</sup>. Фактически нужна была не департизация государственного аппарата, которая во многих работах, посвященных административной реформе, отмечается как важный результат начального этапа административных преобразований, а его десоветизация или, точнее, деноменклатуризация, которая до сих пор так и не произошла, что влечет за собой широкий шлейф негативных последствий.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 226.

Несмотря на то, что принятая в 1993 г. Конституция РФ установила принципиально новые правовые и политико-организационные основания для формирования всех институтов государства, всей системы государственной власти, процесс формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти преимущественно сохранил прежний характер трансформационной адаптации системы советских органов к новым институциональным условиям. Система и структура федеральных органов исполнительной власти постоянно, но не принципиально изменялась, одни органы то объединялись и укрупнялись, то, наоборот, разделялись, другие ликвидировались, но тут же создавались новые, и в целом число федеральных органов исполнительной власти неуклонно возрастало. Этот процесс, который продолжался практически до 2004 г., был обусловлен не столько системным и объективным анализом ситуации и функциональных потребностей государственного управления в сфере исполнительной власти, сколько субъективными и, прежде всего, политическими факторами, на основании которых Президент РФ перманентно производил перестановки и изменения в Правительстве РФ и в структуре федеральных органов исполнительной власти.

Именно Президент РФ выступал основным субъектом административных преобразований системы федеральных органов исполнительной власти, но его усилия были сосредоточены на сохранении управляемости страны за счет «косметических», прежде всего, структурных мер коррекции исполнительной власти с ярко выраженными «советскими» признаками. При этом не учитывались различия в темпах перестройки экономических укладов, формирования политических, гражданских и общественных институтов и темпах адаптации системы исполнительной власти к этим процессам<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации. С. 22.

К 2004 г. система федеральных органов исполнительной власти, возглавляемая Правительством РФ из 30 человек, включала 58 органов власти, в состав которых входили федеральные министерства, государственные комитеты Российской Федерации, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры и подведомственные министерствам финансов и обороны комитеты Российской Федерации. В целом эта система представляла собой сложную структуру иерархических связей как по вертикали, так и по горизонтали. С функциональной точки зрения выделялись межотраслевые, отраслевые и «подотраслевые» органы исполнительной власти со специализированными функциями<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 303.

Функции федеральных органов исполнительной власти осуществлялись в «нерасчлененном виде». Каждое министерство, государственный комитет, служба, агентство сочетали политические, регулятивные, правотворческие, контрольные, надзорные функции и функции оказания государственных услуг. «Перемешанность» функций, а, следовательно, прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти породила сложный механизм согласований в ходе принятия Правительством РФ решений, а при их выполнении — сложный механизм координации отношений между различными органами — соисполнителями<sup>3</sup>. Осуществление одним и тем же органом регулятивных, нормотворческих, контрольных и надзорных функций создавало питательную среду для коррупции, стимулировало стремление расширять сферу своих полномочий и повышать собственную политическую и бюрократическую значимость, усиливало межведомственную конкуренцию, прежде всего, в бюджетном и нормотворческом процессах.

<sup>3</sup> Административная реформа в России. Научно-практ. пособие. С. 25.

Потребность в кардинальной и системной административной реформе исполнительной власти проявилась еще в 1996 г., когда в предвыборной программе Президента Б. Ельцина «Россия: человек, общество, государство» были сформулированы такие актуальные проблемы, как необходимость передачи всей полноты ответственности в сфере экономики правительству, упрощение его структуры и аппарата, устранение

дублирования функций, реформирование системы государственной службы. В сентябре 1996 г. Президенту РФ была представлена аналитическая записка «О проблеме слабой управляемости государственными процессами», в которой в качестве основной проблемы была обозначена необходимость подготовки концепции новой системы исполнительной власти и обеспечения правового порядка в государственном управлении<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 до 2000 года. М.: Весь Мир, 2003. С. 120.

Первоочередной и очевидной причиной такой потребности являлась низкая эффективность действующей системы исполнительной власти, обусловленная во многом доминированием в органах государственной власти «профессионалов» из числа советской партийно-хозяйственной номенклатуры, многие из которых оказывали как скрытое, так и явное противодействие реализации необходимых экономических и социальных преобразований, искажали их цели и результаты, преследуя при этом узкогрупповые и личные интересы.

Существует и глобальная причина, обуславливающая необходимость проведения масштабной административной реформы. Такой причиной является начавшийся в конце XX — начале XXI в. переход на постиндустриальный этап цивилизационного развития. В результате этого перехода происходит кардинальная трансформация социальной структуры общества, которая требует адекватного ответа в поле политики и, прежде всего, качественных изменений системы государственного управления, отражающих изменение роли и предназначения современного государства. Осуществляемые сегодня во многих странах мира преобразования систем государственного управления характеризуются таким общими тенденциями, как: вертикальная и горизонтальная децентрализация, уменьшение роли вертикальной иерархии, оптимизация структур и функций государственных органов, развитие функциональных органов, сетевых и «плоских» организационных структур, создание на ограниченное время организаций для решения конкретных проблем и задач (*ad hoc organization*); переход к сервисным принципам деятельности с преимущественной ориентацией на оказание государственных услуг гражданам и юридическим лицам; отказ от бюрократических принципов, форм и методов как основы государственного управления, внедрение моделей и методов организационного управления частным сектором, государственного менеджмента; оптимизация соотношения политических и

профессиональных начал в деятельности государственного аппарата, сокращение и контроль издержек на его содержание, ориентация деятельности на конечную цель и конкретный результат<sup>1</sup>. При этом особое внимание уделяется прозрачности, подотчетности и «отзывчивости» на общественные ожидания и требования в деятельности государственных органов, всей системы государственной власти, развитию открытости и доступности информации о ее деятельности, что призвано повысить доверие к государству со стороны его граждан.

<sup>1</sup> См.: *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002; Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М.: Эко-Трендз, 2002 и др.

Следует отметить, что реализация таких кардинальных преобразований системы государственного управления осуществляется на организационно-технологической основе широкомасштабного внедрения в ее деятельность современных информационно-коммуникационных технологий и сетевой инфокоммуникационной инфраструктуры и исходя из постиндустриальной философии государственного управления, которая выражается в концепции «электронного правительства»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Нисневич Ю.А.* Электронное правительство как постиндустриальная философия государственного управления // *Политическая коммуникация в постсоветской России: проблемы формирования и парадигмы развития.* М.; Улан-Удэ, 2003. С. 222–233.

Исходя из этимологии терминов «реформа» и «административный», административную реформу можно кратко определить как комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства — государственной администрации, ее функций, форм и методов деятельности<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> *Административная реформа в России.* Научно-практ. пособие. С. 3.

Очевидно, что результат такого самореформирования государственной власти определяющим образом зависит от позиции и поведения при его осуществлении государственной бюрократии, которая участвует в этом процессе в роли не только объекта, но и субъекта преобразований. В этом, как представляется, и состоит одна из ключевых

проблем административной реформы, ее внутренняя угроза, существенный барьер на пути достижения поставленных целей. Государственная бюрократия, значение которой в современном государстве объективно возрастает в результате повышения профессионализации и усложнения деятельности по управлению делами государства, неизменно стремится повысить свою роль, расширить свое влияние на процесс выработки, принятия и реализации политических и государственных решений. При этом государственной бюрократии, как и любой другой, свойственны тенденции к расширенному самовоспроизводству и максимально возможной информационной закрытости, непрозрачности в своей деятельности. Указанные свойства и особенности государственной бюрократии могут не только существенным образом влиять на темпы проведения административной реформы, но и приводить к качественным искажениям ее целей и результатов.

Реформирование принципов организации, методов, форм и функций государственного управления как главной формы политического управления неизбежно сопряжено с влиянием на этот процесс многообразия политических и лоббистских факторов, которые в различные временные периоды могут как способствовать, так и препятствовать успешной в смысле достижения поставленных целей реализации реформы. В целом административная реформа не является только организационно-управленческим процессом. Такая реформа представляет собой значимый политический процесс, который осуществляется политическим руководством страны и результаты которого влияют на развитие как социально-экономической, так и политической обстановки.

Возможности эффективного противодействия влиянию негативных бюрократических, лоббистских и политических факторов, темпы проведения и конечные результаты административной реформы определяющим образом зависят от действующих в стране политических порядков, характера политической системы и правящего политического режима, его истинных, а не декларируемых целей и задач в сфере государственного управления.

Отличительная особенность административной реформы в России состоит в следующем. В первую очередь такая реформа должна коренным образом изменить действующую систему исполнительной власти, которая до сих пор функционирует преимущественно на основе советских методов и форм государственного управления и в значительной степени, особенно в верхних эшелонах государственного аппарата,

укомплектована выходцами из советской партийно-хозяйственной номенклатуры. И одновременно вывести систему исполнительной власти на качественно новый уровень структурного и функционального построения, кадрового и технологического обеспечения, необходимый и достаточный для реализации современных методов и технологий государственного управления, построения в ближайшей перспективе полномасштабного «электронного правительства».

Работа по выработке концептуальных основ административной реформы началась в 1997 г. в Администрации Президента РФ и к марту 1998 г. был подготовлен проект Концепции административной реформы, однако ее практическая реализация была признана нецелесообразной до 2000 г. С осени 1999 г. работа по проблемам административной реформы переместилась в Центр стратегических разработок — предвыборный штаб действовавшего в тот период Председателя Правительства В. Путина и к началу 2000 г. была подготовлена Концепция государственного строительства, вобравшая в себя основные идеи и принципы Концепции административной реформы 1998 г. Однако реализация и этого проекта была вновь отложена по политическим мотивам, которые отчетливо проявились к осени 2000 г. Эти мотивы заключались в том, что президентская власть в качестве первоочередного выбрала принципиально иной приоритет, а именно укрепление «вертикали власти» (реформирование Совета Федерации, отмена прямых выборов глав субъектов федерации), что диссонирует с таким базовым принципом современной административной реформы, как принцип децентрализации власти. Очередное и наиболее четкое выражение тезис о необходимости административной реформы нашел в послании Президента РФ Федеральному Собранию 2002 года<sup>1</sup>. Таким образом, до середины 2003 г. более чем пятилетняя работа над административной реформой не имела реально значимого, практического выхода<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «Я уже говорил о необходимости административной реформы. Ее результатом должно стать государство, адекватное нашему времени и целям, перед которыми стоит наша страна. И государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим. Что нужно для этого сделать?

Во-первых, модернизировать систему исполнительной власти в целом. Сегодня подразделения исполнительной власти живут так, будто они продолжают оставаться штабами отраслей централизованного народного хозяйства. Предприятия в значительной степени приватизированы, но прежние привычки командования — остались. Министерства

продолжают направлять усилия на то, чтобы подчинить себе — финансово и административно — предприятия и организации. В результате таких административных издержек вести цивилизованный бизнес в стране чрезвычайно сложно.

Между тем, прямая обязанность государства — создать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью. Для этого структура исполнительной власти должна быть логично и рационально устроена, а госаппарат должен стать работающим инструментом реализации экономической политики. Реформы государственной службы придется проводить в тесной увязке с обновленными принципами работы и построения исполнительной власти.

Во-вторых, нам нужна эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений. Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько на форму.

В-третьих, надо, наконец, провести анализ ныне реализуемых государственных функций и сохранить только необходимые.

В прошлогоднем Послании я уже давал соответствующее поручение Правительству и просил начать подготовку к административной реформе. Понятно, ревизия функций государства — задача непростая и долговременная. Здесь не может быть никакой кампанейщины. Кампанейщины, которая обычно заканчивается плавным «переливом» чиновников из одной структуры в другую. Но мы уже два года говорим о сокращении избыточных функций госаппарата. Ведомства по вполне понятным причинам «цепляются» и будут «цепляться» за эти функции. Но это, конечно, не повод откладывать реформу. Председателю Правительства следует представить обоснованные предложения по реструктуризации системы исполнительной власти.

В завершение темы хочу отметить: нынешняя организация работы госаппарата, к сожалению, способствует коррупции. Коррупция — это не результат отсутствия репрессий — хотел бы это подчеркнуть, — а прямое следствие ограничения экономических свобод. Любые административные барьеры преодолеваются взятками. Чем выше барьер, тем больше взяток и чиновников, их берущих. И мы не должны дожидаться, пока достигнутая стабильность превратится в административный застой. В том числе — из-за непрозрачности в работе госаппарата. Для граждан он еще остается «черным ящиком».

Следует определиться с четким перечнем информации, которую госорганы обязаны делать публично доступной. И этот перечень должен быть утвержден законом. Это нужно и для развития гражданского общества, и для формирования цивилизованной предпринимательской среды». (Российская газета.19.04.2002 г.).

<sup>1</sup> Подробнее об административных преобразованиях и процессе разработки концепции административной реформы в период 1991–2002 гг. см.: Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации. С.12–30; Административная реформа в России: Научно-практ. пособие. С. 6–9.

Фактический старт административной реформе исполнительной власти был дан Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». Этот указ определил следующие приоритетные направления административной реформы, «направленной на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов»:

— ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

— исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

— развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

— организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и представления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

— завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Этим указом Правительству РФ было предписано образовать комиссию по проведению реформы, предусмотрев участие в ней представителей Администрации Президента РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, представителей органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и утвердить положение об этой комиссии.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы была образована постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451. Эта комиссия представляет собой постоянно действующий координационный орган Правительства РФ по проведению административной реформы. В соответствии с положением о Правительственной комиссии ее основными задачами являются: обеспечение согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также заинтересованными организациями и общественными объединениями при проведении административной реформы; предварительное рассмотрение проектов федеральных законов, других нормативных актов по вопросам приоритетных направлений административной реформы, определенных указом Президента РФ.

Через год после образования Правительственной комиссии «в целях совершенствования государственного управления, оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти» Указом Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» была образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, которая является постоянно действующим консультативным органом<sup>1</sup>. Основная задача комиссии состоит в координации деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, а также координационных и совещательных органов, образованных Правительством РФ, по вопросам совершенствования государственного управления. При этой комиссии образованы три межведомственные рабочие группы: по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием государственной службы, по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления, по вопросам системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Логично предположить, что эта комиссия была создана в целях обеспечения контроля и усиления влияния Президента РФ на процесс административной реформы.

<sup>1</sup> Указом Президента РФ от 10 марта 2007 г. № 316 эта комиссия была переименована в Комиссию при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия.

С августа 2003 г. Правительственная комиссия приступила к анализу функций федеральных органов исполнительной власти, в том числе на предмет их избыточности и

дублирования. Было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными — 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868. Таким образом, более 30% функций федеральных органов исполнительной власти следовало сократить, а из оставшейся части более 20% — пересмотреть и уточнить. Работа по инвентаризации функций федеральных органов исполнительной власти стала практической предпосылкой для разработки новой структуры федеральных органов исполнительной власти.

Параллельно с этой работой была начата работа по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и федеральных государственных учреждений (ФГУ). Для ее осуществления распоряжением Правительства РФ от 21 мая 2004 г. № 682-р при Правительственной комиссии по проведению административной реформы были созданы 7 рабочих групп по вопросам оптимизации структуры и функций подведомственных федеральным органам исполнительной власти хозяйствующих субъектов, действующих в соответствующих сферах государственного регулирования. В июле—сентябре 2004 г. была проанализирована деятельность 25461 подобной организации, в том числе 18 983 ФГУ и 6478 ФГУП, из них предполагалось ликвидировать, реорганизовать либо приватизировать 5008 учреждений (36,4%) и 3353 предприятия (51,8%).

Практическая реализация так долго вынашиваемой административной реформы исполнительной власти началась весной 2004 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который менее чем через три месяца был скорректирован Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с этими указами построение новой структуры системы федеральных органов исполнительной власти базируется на типизации функций государственного управления и разделении этих функций между различными типами федеральных органов исполнительной власти.

Этими указами определены *пять типов функций* федеральных органов исполнительной власти:

— под *функциями по принятию нормативных правовых актов* понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти,

органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

— под *функциями по контролю и надзору* понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

— под *правоприменительными функциями* понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров;

— под *функциями по управлению государственным имуществом* понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

— под *функциями по оказанию государственных услуг* понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами (в редакции Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649).

Трехуровневую структуру федеральных органов исполнительной власти составляют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

*Федеральное министерство* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим *функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию* в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере

деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр Российской Федерации (федеральный министр).

Федеральное министерство на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными и федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ. Федеральное министерство в установленной сфере деятельности *не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом*, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ<sup>1</sup>. Федеральное министерство осуществляет *координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств*, а также *координацию деятельности государственных внебюджетных фондов*.

<sup>1</sup> В редакции Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 федеральное министерство было не вправе осуществлять также и правоприменительные функции.

*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, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ, ее возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль ее деятельности. Федеральная служба *не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование*, кроме случаев, устанавливаемых указами

Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору — также *управление государственным имуществом и оказание платных услуг*.

*Федеральное агентство* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности *функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции*. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ, его возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль его деятельности. Федеральное агентство *не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору*, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти. Ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности, а также на полномочия по контролю деятельности в возглавляемых ими федеральных органах исполнительной власти.

Однако через два года после старта летом 2003 г. административной реформы исполнительной власти стало очевидно, что «стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы, по ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты, и прежде всего это касается механизмов реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях». Такая ситуация была отмечена в обосновании Концепции

административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р одновременно с планом мероприятий по ее проведению. В этом документе также указывается на то, что не разработаны стандарты качества и доступности государственных услуг и административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Должны получить развитие меры, направленные на: сокращение административных ограничений в предпринимательстве и повышение эффективности государственного контроля и надзора; упорядочение лицензирования; проведение государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера. Необходимо разработать механизмы противодействия коррупции. Требуется оптимизация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом. Необходимо внедрить механизмы досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц. Отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов. Уровень использования современных информационных технологий остается недостаточным для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти.

По замыслу разработчиков этой концепции ее реализация должна интенсифицировать проведение административной реформы и повысить эффективность государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти. В качестве целей административной реформы в 2006–2008 гг. указываются: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей предполагается необходимым решение следующих задач: внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам, а также стандартов государственных услуг, предоставляемых этими органами, и административных регламентов их деятельности; оптимизация функционирования органов

исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах их деятельности; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти; модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти. Кроме того, должно быть сформировано необходимое организационное, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение административной реформы, усовершенствованы механизмы распространения успешного опыта государственного управления.

Однако с сожалением можно констатировать, что цели и задачи административной реформы так и остаются нереализованными, и более того, вопреки этим целям и задачам происходит регенерация советских методов и организационных структур в системе исполнительной власти Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 структура федеральных органов исполнительной власти включала 76 органов, в том числе 14 федеральных министерств, и возглавлялась Правительством РФ из 17 человек в составе: Председатель Правительства РФ, его единственный заместитель, 14 федеральных министров и руководитель Аппарата Правительства РФ в ранге федерального министра.

Здесь следует отметить, что статус федерального министра, присваиваемый указом Президента РФ, является «пропуском» в состав Правительства РФ для тех государственных должностных лиц, которые не возглавляют федеральные министерства.

В соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 структура федеральных органов исполнительной власти была расширена до 80 органов, в том числе количество федеральных министерств было увеличено до 15, и соответственно количество членов Правительства РФ увеличилось до 18 человек.

В последующем структура федеральных органов исполнительной власти постоянно трансформировалась, и при этом неуклонно расширялась, и к началу 2007 г. достигла 85 органов, в том числе количество федеральных министерств увеличилось до 16, а состав Правительства РФ увеличился до 22 человек, в частности, за счет увеличения до 4 количества заместителей его председателя.

В соответствии с Указами Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 и от 11 октября 2007 г. № 1359 структура федеральных органов исполнительной власти, приведенная в Приложении 8, включает уже 87 органов, в том числе 16 федеральных министерств.

Принципиально значимым представляется тот факт, что Указом №1274 в структуру федеральных органов исполнительной власти был вновь возвращен такой советский орган, как государственный комитет, и созданы 2 государственных комитета.

*Государственный комитет* является федеральным органом исполнительной власти, который в установленной для него сфере деятельности осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, т.е. совмещает сразу все функции федерального министерства, службы и агентства. При этом руководитель государственного комитета вносит в Правительство РФ проекты нормативных актов Правительства РФ, представляет предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся сферы деятельности государственного комитета, а также пользуется иными правами федерального министра, предусмотренными указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Эту структуру возглавляет Правительство РФ из 22 человек, в состав которого входят: Председатель Правительства РФ, два его первых заместителя, один просто заместитель и еще два заместителя — министр финансов и руководитель Аппарата Правительства, 15 федеральных министров и первый заместитель председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ в статусе федерального министра.

Структура федеральных органов исполнительной власти состоит из трех частей, различающихся по принципам руководства деятельностью входящих в их состав федеральных органов исполнительной власти.

В первую часть входят 21 федеральный орган исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Эта часть включает 5 федеральных министерств с подведомственными им 7 федеральными службами и 2 федеральными агентствами, 5 федеральных служб, непосредственно подчиненных Президенту РФ, а также Главное управление специальных программ Президента РФ и Управление делами Президента РФ, имеющие статус федерального агентства. Эти два управления очевидно занимают обособленное положение в структуре федеральных органов исполнительной власти, а Управление делами Президента РФ по организационно-функциональным параметрам своей деятельности, рассмотренной в главе 1, фактически относится к органам президентской власти.

Вторую часть структуры федеральных органов исполнительной власти составляют 11 федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и подведомственные этим министерствам 12 федеральных служб и 25 федеральных агентств (всего 48 федеральных органов исполнительной власти).

Третью часть структуры федеральных органов исполнительной власти составляют государственные комитеты, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а фактически его Председатель.

Эта часть в наибольшей степени подвержена изменениям в сторону ее расширения за счет создания новых и выведения существующих органов из подведомственности министерств. Так, по Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 в эту часть входили только 2 федеральных органа исполнительной власти (1 федеральная служба и 1 федеральное агентство), по Указу Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 эта часть была расширена до 8 органов (6 федеральных служб и 2 федеральных агентства). По Указам Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 и от 11 октября 2007 г. № 1359 в эту часть входят 18 федеральных органов исполнительной власти (2 государственных комитета, 10 федеральных служб и 6 федеральных агентств).

Характерная особенность федеральных органов исполнительной власти, которыми руководит непосредственно Президент РФ или Правительство РФ, состоит в том, что все они наделяются функцией по выработке государственной политики и (или) нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере<sup>1</sup>, которая по ключевому принципу административной реформы — принципу организационного разделения функций — является определяющей функцией федерального министерства и которую федеральные службы и агентства не вправе осуществлять, кроме особых случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Таким образом, исключение превращается в правило, а такие федеральные службы и агентства, не говоря уже о государственных комитетах, ставятся на функциональный уровень не ниже федерального министерства и при этом совмещают осуществление функции по выработке государственной политики и (или) нормативно-правовому регулированию с осуществлением функций, предписанных им как федеральной службе или агентству. В результате каждый из этих федеральных органов наделяется функциональными полномочиями, превосходящими функциональные полномочия федерального министерства, которое в соответствии с тем же

ключевым принципом административной реформы не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом.

<sup>1</sup> Кроме Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств.

При этом наблюдается постепенное увеличение количества федеральных органов, деятельностью которых руководит Правительство РФ, а фактически его председатель. С момента начала административной реформы их количество увеличилось с 2 до 18 и вместе с 5 федеральными службами, деятельностью которых руководит Президент РФ, такие во многом подобные советским отраслевым органам структуры составляют более 26% от общего количества федеральных органов исполнительной власти. При этом состав «расширенного правительства» (члены правительства и руководители государственных комитетов, федеральных служб и агентств, деятельностью которых руководит Президент РФ или Правительство РФ) превысил состав дореформенного Правительства РФ и достиг 45 человек.

Очевидно, что этот процесс подтверждает тенденцию к регенерации системы исполнительной власти советского типа, на реорганизацию которой изначально и была нацелена административная реформа.

Как минимум о неэффективности проводимой административной реформы свидетельствуют не только тенденции в институциональном построении системы федеральных органов исполнительной власти и Правительства РФ, но и ухудшение интегральных показателей эффективности государственного управления и качества публичных услуг, низкий уровень которых приводился в обосновании концепции продолжения реформы в 2006–2008 гг.

Так, по индексу глобальной конкурентоспособности (GCI) Всемирного экономического форума<sup>1</sup> Россия с 53-го места в 2005 г. опустилась на 62-е место в 2006 г., а по индексу конкурентоспособности для бизнеса (BCI) — с 62-го на 71-е место. При этом по показателю качества государственных институтов Россия опустилась соответственно с 89 на 114 место, по показателю объективности решений чиновников — со 106-го на 114-е место, а по показателю независимости судебной системы — со 102-го на 110-е место<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> С 2006 г. индекс GCI определяется опросом 11 000 топ-менеджеров компаний, работающих в 125 странах, по новой методике, учитывающей 90 показателей вместо 35.

2 Отчет о глобальной конкурентоспособности 2006-2007 (Global Competitiveness Report 2006–2007). Всемирный экономический форум, 26 сентября 2006 г., [www.weforum.org](http://www.weforum.org).

Согласно новому индексу, отражающему уровень защищенности прав собственности (International Property Rights Index), Россия с 3,2 балла из 10 возможных занимает 63-е место среди 70 стран, для которых оценивался этот индекс<sup>3</sup>. А в международном рейтинге благоприятности делового законодательства, определяемом Всемирным Банком для 178 стран, с 96-го места в 2006 г. опустилась на 106-е в 2007 г.<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Несобственность // Ведомости от 7 марта 2007 года, № 40 (1814).

<sup>4</sup> Гельтищев П. Догоним Гайяну // Новые Известия. 27.09.2007 г.

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Трансперенси Интернэшнл», в 2004 г. Россия с индексом 2,8 занимала 90-е место среди 146 стран, а в 2007 г. с индексом 2,3 оказалась на 143-м месте среди 180 стран в одной группе с такими странами, как Гамбия, Индонезия, Того<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> По данным сайта [www.transparency.org](http://www.transparency.org). Индекс восприятия коррупции (ИВК) отражает восприятие уровня распространения коррупции среди государственных чиновников и политиков предпринимателями и аналитиками, как проживающими в стране, так и зарубежными, и оценивается по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции).

При этом государство в лице федеральных органов исполнительной власти вопреки объявленной цели административной реформы — ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования, не только постоянно и целенаправленно расширяет свое присутствие в экономике, но и уже стало главным предпринимателем и собственником страны. Так, за 2006 г. доля акций российских публичных компаний, принадлежащих государству, выросла почти на 20% (с 29,6 до 35,1%)<sup>6</sup>. Акционерные компании и банки, в которых большинство акций принадлежит государству, в частности, такие, как Газпром, Роснефть, РЖД, Связьинвест, Сбербанк, ВТБ и другие, занимают доминирующее положение в стратегических отраслях российской экономики. В экономически развитых странах ситуация принципиально иная, а похожая характерна для

таких стран, как Китай, Венесуэла, Боливия. При этом число занятых в государственном секторе экономики по данным Росстата в 2006 г. составило 22 млн человек (33% от общего числа занятых в экономике)<sup>1</sup>.

<sup>6</sup> *Грозовский Б.* Главный собственник страны // Ведомости. 13.02.2007 г.

<sup>1</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат) [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

О том, что административная реформа явно не достигает поставленные перед ней цели оптимизации системы государственного управления, свидетельствует и тот факт, что число государственных и муниципальных служащих (без силовых структур) по данным Росстата в период 2002–2007 гг. увеличилось с 1,25 млн до 1,7 млн (для сравнения, численность государственных служащих в СССР была порядка 400 тыс.).

Таким образом, сфера государственного управления и прежде всего деятельности исполнительной власти по-прежнему остается фактором, ограничивающим социально-экономическое развитие страны и повышение ее мировой конкурентоспособности.

### **Литература**

1. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. М.: Спарк, 2001. С. 548–578.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Общая часть / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 2000. С. 624–640.
3. *Бобылев А. Н., Горшков Н. Г., Ивакин В. И.* Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М.: ИД «Право и государство», 2003. С. 18–99.
4. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая Правовая Культура, 2004. С. 291–308.
5. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 1–53.
6. *Нисневич Ю. А.* Закон и политика. М.: МОО «Открытая Россия», 2005. С. 96–105.

### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Глава 3. Федеративное устройство; Глава 6. Правительство Российской Федерации.

2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
3. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах».
4. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
5. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
6. Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
7. Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2004 г. № 260 (с изменениями от 27 мая 2006 г. № 322).
8. Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260.
9. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

#### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт Правительства Российской Федерации [www.government.ru](http://www.government.ru).

## ГЛАВА 4

### СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 4.1. Концепция судебной реформы 1991 года

Формированию судебной власти Российской Федерации, в отличие от формирования законодательной и исполнительной властей, предшествовало определение целей, основополагающих правовых, институциональных и процессуальных принципов ее построения, которые были сформулированы в Концепции судебной реформы в РСФСР, представленной Президентом Б. Ельциным Верховному Совету РСФСР и одобренной Постановлением Верховного Совета РСФСР от 21 октября 1991 г.<sup>1</sup> Этот документ был разработан группой экспертов-юристов под руководством народного депутата РСФСР, председателя подкомитета по судебной реформе Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству Б. Золотухина<sup>2</sup>. Естественно, эта концепция носит отпечаток того периода времени еще до распада СССР, в который она была разработана, но и до настоящего времени соответствие сформулированным в ней основным принципам может служить критерием верифицируемой оценки качества судебной власти Российской Федерации.

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Под ред. Б.А.Золотухина. М.: Редакция газеты «Демократический выбор», 2001.

<sup>2</sup> В группу экспертов входили: С. Е. Вицин, доктор юридических наук; А. М. Ларин, доктор юридических наук; И. Б. Михайловская, доктор юридических наук; Т. Г. Морщакова, доктор юридических наук; Р. В. Назаров, член Московского областного суда; С.А.Пашин, кандидат юридических наук; И. Л. Петрухин, доктор юридических наук; Ю. И. Стецовский, доктор юридических наук. Большая заслуга в подготовке и продвижении концепции и основанных на ней законопроектов принадлежит руководителю аппарата Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству М. С. Палееву.

Ядром судебной реформы выступает преобразование суда и судебного процесса, под знаком и во имя которых изменяется предназначение и деятельность других органов и институтов государства. Независимый, свободный от корыстных интересов и политических симпатий суд должен выступать гарантом законности и справедливости, играть для государства ту же роль, какая в человеке принадлежит совести. Судебная реформа — это коренное преобразование, касающееся не только судов, но практически и всех

правоохранительных органов, действующих до суда, для суда и после суда, во исполнение судебных решений и приговоров<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 25.

Для правового демократического государства, которым Конституция РФ (ст. 1) провозглашает Россию, независимость, самостоятельность, абсолютный авторитет и профессионализм судебной власти являются краеугольным камнем его построения и функционирования. Концепция судебной реформы предполагала такие судебные преобразования, которые позволили бы судебным учреждениям реально обеспечивать господство права, судебную защиту прав граждан, в том числе от злоупотреблений властью со стороны государства, т.е. соответствовали бы задачам независимой и самостоятельной судебной власти в правовом демократическом обществе<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / Под ред. Т. Г. Морщаковой. М.: Юристъ, 2003. С. 12.

Концепция судебной реформы была ориентирована на преодоление кризиса юстиции, который, как показывает современная политическая практика, в полной мере достался в наследство новому государству — посткоммунистической России, образовавшейся в 1991 г. после распада породившего этот кризис СССР. Суть кризиса, сформулированная авторами концепции, состояла в том, что суд не пользовался властью, а власть бесконтрольно пользовалась судом, суды, как и вся система юстиции, составляли важный элемент командно-административной системы руководства страной, были проводниками ее воли, выступали как орган репрессии, подчас освящая ритуалом судебного разбирательства преддetermined расправу. Важнейшими проявлениями кризиса стали: несостоятельность и неспособность юстиции справиться с задачами по охране законности и правопорядка; некачественная работа системы правоохранительных органов при их чрезвычайной перегруженности; обвинительный уклон судопроизводства; утрата работниками правоохранительных органов и юстиции в целом способности оставаться самостоятельной личностью, их ориентация на исполнение навязанной извне воли; непрозрачность, недоступность для общества достоверной информации о деятельности юстиции, а также кадровый голод, «бегство» судей и следователей от непрестижной юридической службы; отсутствие сплоченной и независимой судейской корпорации, реализующей интерес права, нищета юстиции, низкий уровень

материально-технического обеспечения ее деятельности и социально-бытовых гарантий для ее служителей<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 26–33.

Но ключевым представляется кризис доверия — отсутствие доверия к юстиции и ее авторитета в обществе.

В качестве основных причин кризиса юстиции в концепции указываются: идеологизация юстиции, которая не рассматривалась как самостоятельная сила, выражающая интересы права; искажение природы и целей юстиции, которая вопреки вульгарным идеям борьбы с преступностью должна защищать права, свободы и законные интересы граждан, общество в целом от преступлений; зависимое положение суда и должностных лиц юстиции, постоянное вторжение партийных и советских органов в сферу юстиции; ориентация на интересы государства в ущерб интересам личности и общества, негуманность юстиции и другие. Эти причины были порождены тоталитарным характером правившего в СССР коммунистического режима.

Основополагающие правовые, институциональные и процессуальные принципы устройства судебной власти в концепции судебной реформы 1991 г. были определены следующим образом.

Важнейшим, хотя и не единственным источником права на территории Российской Федерации должен признаваться внутригосударственный закон в широком смысле этого понятия. При этом все вопросы, затрагивающие права граждан, должны быть урегулированы законом в узком смысле этого понятия — то есть нормативным правовым актом, принятым парламентом в надлежащем порядке. Источником права признаются также международные договоры Российской Федерации, являющиеся неотъемлемой составной частью ее правовой системы независимо от их трансформации во внутригосударственные нормы. Высшей юридической силой на территории страны обладает ее Конституция.

Конституция определяет основные принципы организации и функционирования судебной власти, единые для Российской Федерации и ее субъектов. Для приведения национального законодательства в соответствие с международными договорами и стандартами в сфере прав человека в Конституции должны быть установлены и закреплены следующие основы деятельности судебной власти:

— отделение судебной власти от власти законодательной и исполнительной;

- осуществление правосудия только судом и в точном соответствии с законом;
- верховенство суда в правоохранительной деятельности;
- зависимость действия и применения судами, другими государственными органами и должностными лицами законов, международных договоров и иных нормативных актов от их конституционности;
- прямой запрет судам следовать неконституционным актам и обязанность судов принимать решения на основе Конституции или международных договоров, когда обнаруживается несоответствие им какого-либо закона;
- независимость и выборность судей;
- коллегиальность рассмотрения дел в судах;
- равенство сторон перед законом и судом, судопроизводство на основе состязательности сторон;
- право обвиняемого на защиту и право всех граждан на судебную защиту и обжалование в суде неправомερных действий должностных лиц;
- презумпция невиновности подсудимого;
- гласность судебного разбирательства и осуществление судопроизводства на национальном языке;
- прерогатива судебной власти защищать граждан от необоснованного ареста, возможность ареста только с санкции прокурора или на основании судебного решения;
- судебные гарантии неприкосновенности жилища, охраны личной жизни, тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений;
- государственные гарантии гражданам, как это предлагал А. Д. Сахаров, от любых форм насилия, в том числе от принудительной изоляции в психиатрических учреждениях, от применения насилия в процессе судопроизводства и отбывания наказания, помимо предусмотренных законом принудительных процедур;
- право гражданина на рассмотрение его дела судом присяжных, если ему грозит наказание в виде лишения свободы на год и более;
- предоставление иммунитета гражданину от самоизобличения в правонарушении;
- право каждого гражданина на обжалование состоявшегося по его делу судебного решения;
- запрет создания чрезвычайных судов и судов ad hoc;
- изъятия подсудимого при рассмотрении его дела в суде из ведения законного судьи.

Кроме того, в Конституции должны быть определены принципы организации судебной системы и ее децентрализации за счет формирования специализированных судов (арбитражных, ювенальных, административных и других), очерчена сфера ведения и основные полномочия Конституционного Суда, описана система федеральных судов, установлены ограничения прав граждан и дополнительные полномочия органов власти при введении чрезвычайного положения.

В развитие конституционных норм и положений в законодательстве о судостроительстве должны быть определены такие параметры судебной системы, которые могут обеспечить равное право граждан на судебную защиту и самостоятельность судебной власти. Установлены минимальное число звеньев судебной системы и видов специализированных судов, требования, предъявляемые к кандидатам в судьи, порядок проверки их профессиональной пригодности и назначения на судейские должности, параметры судейского статуса и гарантии независимости юстиции, единые нормы ресурсного обеспечения судейской деятельности.

Исключительно к федеральной компетенции должно быть отнесено принятие основ процессуального законодательства, которое излагается в виде отдельных документов или, что предпочтительнее, инкорпорируется в соответствующие кодексы. Как подчеркивается в концепции судебной реформы, для процессуальных норм в значительно меньшей степени обоснованы различия и многовариантность, чем для правил судостроительства и норм материального права. Процесс должен обеспечить, с одной стороны, высокие и равные гарантии прав граждан, а с другой — выразить общие для всех людей требования к методам ретроспективного познания событий прошлого: преступлений, сделок и т.п. К федеральным основам процессуального законодательства должны быть отнесены вопросы общей его части, основные принципы, стороны, доказательное право, меры процессуального принуждения, а также регламентация производства в суде присяжных.

Установление верховенства Конституции над обычными законами, а последних — над прочими нормативными актами, определение правил соподчиненности нормативных актов при избрании нормы, обладающей преимущественной силой и подлежащей применению, не означает еще установления верховенства права, представляющего собой нечто большее, чем закон. Уважение к закону и неукоснительное следование ему не исключает необходимости создания механизмов, с одной стороны, предотвращающих возможность применения неправовых, а тем более преступных законов, а с другой стороны — сдерживающих

карающую силу санкций в конкретных случаях. Как указывается в концепции: «Законодатель должен примириться с тем, что его установления будут проверяться на справедливость на двух уровнях: абстрактном (сфера законотворчества) и конкретном (момент приложения нормы к фрагментам живой жизни)»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 57.

Абсолютный контроль преимущественно должен осуществляться Конституционным Судом. Конкретный контроль является неотъемлемой чертой правосудия, осуществляемого не только Конституционным Судом, но и судами общей юрисдикции. Конкретный контроль может стимулироваться законодателем, если он заранее создает возможности для выражения судьями своей особой позиции в противовес позитивному праву путем введения суда присяжных, предоставления возможности назначать наказание ниже нижнего предела санкций, расширения под судебным контролем диспозитивности и сфер судейского усмотрения, что позволяет избежать конфликтов между законодательной и судебной властью.

В рамках современного представления о взаимоотношениях ветвей государственной власти система правосудия является самостоятельной силой, играющей роль одного из мощных балансов механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Как отмечается в концепции судебной реформы: «Правосудию в цивилизованных государствах создаются тепличные условия (высокий статус, независимость, помпезные здания и большие оклады); даже причудливые одежды его служителей и подчеркнута консервативные ритуалы внешне отделяют юстицию от кипения политических страстей и нужд «низкой жизни»»<sup>1</sup>. Но самое характерное — это осуществление правосудия в особых формах. Судопроизводство ориентируется на обоснованность и законность решений, на достижение результата по правилам.

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 60.

Преимущества судебного порядка разрешения споров и устранения юридических неопределенностей заключаются в том, что этот порядок наиболее демократично и разумно устроен, вверен независимым и профессионально ориентированным личностям, которые обязаны быть беспристрастными, имеет давнюю историю и детально разработан, находится

под общественным контролем. Суд может и должен служить механизмом обратной связи, через который общество получает возможность «докричаться» до государства.

Однако исключительно важно, как указывается в концепции, положить пределы и своеволию судебной власти, используя два жестких ограничителя. Во-первых, правосудие должно быть связано волей законодателя, когда он стесняет государство в пользу общества и личности (нельзя давать суду полномочия ужесточать наказание против верхнего предела санкции уголовного закона, взыскивать возмещение, большее определенного законом). Во-вторых, недопустимо отступление от процессуальных норм как отражающих в концентрированном виде опыт человеческого познания абсолютных истин.

Таким образом, судебная власть получает в правовом государстве возможность блокировать или затруднять действие неразумных законов, угрожать исполнительной власти ответственностью за несоблюдение воли представительных органов, защищать права граждан от тирании политиков и чиновников, быть для других ветвей власти каналом обратной связи.

Суд как средство разрешения споров о праве и устранении юридических неопределенностей обладает уникальной способностью применять закон адекватно каждому конкретному случаю, проверять право закона действовать в данном случае. Как указывают авторы концепции: «Благодаря судебному процессу закон применяется не механически, на манер клейма, а по правде и совести. Суд не только устанавливает, но и очеловечивает истину»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 62.

У суда есть два ключевых преимущества — объективность и способность воплощать потребности общества, а не только политическую волю, выраженную в законе. Поэтому суд должен занять центральное место в системе правоохранительных органов, осуществляя как прямой, так и косвенный контроль досудебного производства.

В качестве форм прямого контроля должно быть законодательно закреплено санкционирование следственных действий, связанных с возможностью ограничения конституционных прав и свобод гражданина, последующая проверка законности и обоснованности таких действий и решений органов расследования, разрешение споров между органами, ведущими процесс, и рассмотрение жалоб граждан на органы уголовного преследования.

Косвенный контроль должен выражаться в том, что стандарты доказывания и решения дел в суде обязаны служить на ранних стадиях процесса эталоном, несоблюдение которого при направлении суду материалов сводило бы на нет шансы выиграть дело. Судебная практика не должна оставлять у следователей и прокуроров сомнений в том, что всякая небрежность, натяжка, фальсификация, отступление от закона обесмыслит их усилия. Не только закон, но и судебная практика должны последовательно исходить из того, что не имеют доказательной силы и подлежат изъятию из дела материалы, добытые противозаконным образом, в том числе до возбуждения уголовного дела.

Одним из важнейших направлений судебной реформы является создание независимой и влиятельной судебной корпорации, обеспечение процессуальной самостоятельности работников юстиции и достойного их положения уровня материально-бытового и социального обеспечения.

Краеугольным камнем преобразований судебной системы должна стать несменяемость судей, распространяемая на всех судей, кроме мировых. Все судьи, кроме мировых, должны назначаться Президентом с учетом заключений соответствующих комитетов и комиссий парламента на срок до отставки в связи с достижением установленного возраста, и должен быть устранен институт их отзыва.

Представление кандидатур на должности председателей судов и другие судебные должности, возбуждение дисциплинарного производства и постановка вопроса об удалении судей от должности, как и об их перемещении, должны быть прерогативой судейской корпорации.

Концепция судебной реформы предполагала конкретные меры по повышению статуса судей и обеспечению их достойного материального положения и социальной защиты, запрет на активную политическую деятельность судей и других работников правоохранительных органов, присвоение квалификационных классов судьям независимо от усмотрения властей, придание торжественности ритуалу судопроизводства и предоставление судьям права налагать штраф за неуважение к суду.

В концепции судебной реформы были определены общие принципы институционального построения судебной системы, исходя из необходимости реализации следующих принципиально значимых идей:

— учет национально-государственного устройства страны;

— максимальное приближение суда к гражданам для облегчения им доступа к правосудию;

— четкое определение компетенции различных звеньев судебной системы для исключения возможности произвольного изменения подведомственности и подсудности;

— расширение форм участия граждан в осуществлении правосудия за счет соответствующего построения судебной системы и внутренней организационной структуры судов;

— обеспечение права каждого гражданина на рассмотрение его дела судом присяжных, если в связи с предъявленным обвинением ему грозит наказание в виде лишения свободы сроком свыше одного года;

— обеспечение по каждому делу гарантий возможности обжалования и проверки судебных решений;

— использование простых процессуальных форм в низших звеньях судебной системы для создания благоприятного баланса гарантий гражданину в ходе дальнейшего продвижения дела;

— предоставление гражданину по его жалобе права на полный пересмотр дела в вышестоящем суде.

Важнейший результат судебной реформы — это ее административно-территориальная и функциональная децентрализация. В соответствии с концепцией судебной реформы на территории страны должны одновременно действовать: Конституционный Суд Российской Федерации, органы конституционного надзора субъектов Российской Федерации, суды общей юрисдикции, возглавляемые Верховным Судом Российской Федерации, арбитражные суды во главе с Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, другие специализированные суды. Взамен единой унитарной системы юстиции должны быть созданы две судебные системы: федеральная и региональная (суды субъектов Российской Федерации), что присуще действительно, а не номинально федеративному государству. Федеральная и региональная судебные системы, как ветви единой судебной власти, должны быть замкнуты на Верховный Суд Российской Федерации.

Как отмечают авторы концепции, создание системы федеральных судов целесообразно потому, что в отношениях между субъектами федерации возможны коллизии, связанные с осуществлением судебной юрисдикции (споры о подсудности и месте рассмотрения дела, непризнание решений судов другого субъекта федерации, противоречивость судебных актов

разных субъектов, ущемление прав и интересов одного субъекта приговором и решением, постановленным в другом субъекте). Кроме того, может иметь место нарушение региональными судами федеральных законов. Исключительно важно с помощью федеральных судов поддерживать единство экономического и правового пространства, равные стандарты судебной защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

В концепции указано, что преобладающим критерием установления подсудности целесообразно считать место совершения преступления, заключения или исполнения сделки, расположения недвижимого имущества (территориальная подсудность). Следует сохранить предметную подсудность в зависимости от сложности дела, размеров исковых требований или санкций и т.д. Некоторое значение стоит придать и персональной подсудности отдельных федеральных и региональных должностных лиц.

Отмечается также целесообразность создания специализированных судов, критериями необходимости и возможности учреждения которых являются специфика предмета правового регулирования и его целей, не позволяющая без существенных искажений последних действовать в обычных формах. Типичным примером специализированных судов являются арбитражные суды, для которых было предложено создать самостоятельную систему, функционирующую параллельно с системой судов общей юрисдикции и призванную заменить прежний квазисудебный, административный по своей природе порядок разрешения хозяйственных, имущественных и других споров экономического характера. В качестве основных направлений развития специализированного судопроизводства в концепции указывалось создание ювенальных судов (судов по делам несовершеннолетних), а также административной юстиции.

В концепции были сформулированы конкретные предложения по структурам федеральной и региональной судебных систем, организации их взаимосвязи и разграничению компетенции различных звеньев судебной системы на основе процессуального порядка разрешения дела. Многие из этих предложений нашли отражение в построении действующей судебной системы, которая, тем не менее, отличается от предложенной в концепции, особенно в части системы судов общей юрисдикции.

В концепции судебной реформы были также сформулированы новые подходы к организации деятельности прокуратуры, прежде всего, в части ее надзорных, процессуальных и следственных функций; предложено создание единого следственного аппарата; разработаны принципы необходимого расширения организационных и правовых

возможностей независимой адвокатуры и оказания юридической помощи гражданам; определены направления функциональной переориентации министерства юстиции, в частности на формирование судейского корпуса, реализацию мер по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности судов, руководство экспертными учреждениями, ведение статистического учета, осуществление уголовно-исполнительной политики. В концепции указано, что основной функцией министерства юстиции должна быть работа над законодательством как юридического консультанта Правительства — разработка законопроектов, подготовка заключений по законопроектам, обеспечение согласования вновь принимаемых законов с действующим законодательством, контроль юридической техники, кодификация и систематизация законодательства. Существенное внимание в концепции уделено конкретным мерам процессуального характера по реформированию уголовного и гражданского процессов.

Но самым ключевым решением, предложенным в концепции судебной реформы, несомненно, является введение суда присяжных. В концепции указано: «Устранение неразумности организации юстиции и взаимоотношений ее органов не является достаточной гарантией торжества демократических идеалов. Хорошо сделанная машина остается совершенной оболочкой, если не будет одухотворена. Поэтому «высоколобые» научные идеи нужно соединить с запросами гуманистической политики и житейским здравым смыслом. ...Судебная реформа, как она воплощена в настоящей Концепции, нацелена на пробуждение общественной совести во имя достижения правды в экстремальных условиях борьбы человека за свою жизнь, свободу и доброе имя. ...Отношение к суду присяжных есть индикатор правосознания и готовности к глубинным реформам. ...Особенностью суда присяжных является раздельное сосуществование в нем «судей права» (юристов-профессионалов) и «судей фактов» (жюри присяжных). Последние решают вопрос о виновности. Первые ведут процесс, решают так называемые «правовые вопросы» (например, прекращение дела за истечением срока давности, определение допустимости доказательств), формулируют вопросы для жюри, напутствуют присяжных, а затем в соответствии с их вердиктом составляют приговор, то есть подбирают надлежащую статью уголовно-материального права и назначают наказание. Присяжные не несут ответственности за свой вердикт, не объясняют его и наделены правом безмотивного оправдания»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 99–100.

Суд присяжных обеспечивает более широкую коллегиальность, независимость, а, следовательно, меньший риск злоупотреблений и судебных ошибок. Он привносит в атмосферу казенной юстиции житейский здравый смысл и народное правосознание, стимулирует состязательность процесса, испытывает правоту закона в конкретном случае.

Как отмечается в концепции: «Думается, что коллективный разум и совесть присяжных, сдерживающих карающий меч во имя справедливости разрешения дела, суть достаточные гарантии правопорядка. Пока в правосудии обнаруживается дефицит милосердия, не нужно бороться с его избытком. Только при условии введения суда присяжных можно рассчитывать на сохранение за юстицией самостоятельной роли в системе сдержек и противовесов»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 103.

В концепции судебной реформы были определены тактика и три этапа ее проведения, а также необходимая научная поддержка судебной реформы.

Главным результатом практической реализации концепции судебной реформы 1991 г. стало признание и закрепление ряда ее ключевых идей и принципов в Конституции Российской Федерации 1993 г. На институционально-правовом уровне было осуществлено разделение властей и судебная власть выделена как самостоятельная, создан Конституционный Суд Российской Федерации и отдельная система арбитражных судов во главе с Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации. На нормативно-правовом уровне введена несменяемость судей для обеспечения их независимости, закреплено участие адвоката с момента задержания или ареста подозреваемого, введено судебное обжалование арестов и сроков содержания под стражей, установлена допустимость прослушивания телефонных и иных переговоров только на основании судебного решения. Наконец, признано право гражданина на суд присяжных и началось поэтапное введение таких судов на территории России.

Однако судебная система так и не стала гарантом законности и справедливости, «совестью государства», о чем мечтали авторы судебной реформы. Как отмечал еще в 1996 г. один из отцов-основателей судебной реформы Б. Золотухин, сворачивание активной реформаторской деятельности в сфере юстиции, «поворот на 180 градусов» начался уже после выборов в Государственную Думу первого созыва<sup>1</sup>. Стратегия контрреформы стала реализовываться в двух направлениях — блокирование принятия законов, предписанных

Конституцией РФ и направленных на продолжение судебной реформы и, наоборот, принятие законов, сводящих к нулю принципы и идеи, заложенные в ее концепции. Примером подобного законотворчества может служить внесенный в 2007 г. в Государственную Думу законопроект о поправках в действующее законодательство, которые допускают при осуществлении оперативно-розыскной деятельности еще до возбуждения дела прослушивание телефонных и иных переговоров без санкции суда.

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 17–22.

#### **4.2. Полномочия и принципы деятельности судебной власти Российской Федерации**

Полномочия и принципы деятельности судебной власти Российской Федерации устанавливаются Конституцией РФ (глава 7 «Судебная власть») и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» с изменениями и дополнениями (от 15 декабря 2001 г. № 5-ФКЗ, от 4 июля 2003 г. № 3-ФКЗ, от 5 апреля 2005 г. № 3-ФКЗ).

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (далее — закон о судебной системе) сыграл особую роль в разработке необходимых законодательных основ судоустройства. Хотя этот закон и не обеспечивает завершеного регулирования судебной системы, но является стержневым актом в сфере судоустройства, определившим не только тактику, но и стратегию необходимого развития<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 15.

Судебная власть, так же как и другие ветви государственной власти Российской Федерации, действует, исходя из принципа разделения властей, в соответствии с которым определяется место, роль и полномочия судебной власти и ее органов в государственном механизме. Конституция РФ (ст. 10) устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а органы всех ветвей власти являются самостоятельными. В Конституции РФ (ч. 1 ст. 11) суды наряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и Правительством РФ перечислены как органы, осуществляющие государственную власть. Тем самым *судебная власть признается самостоятельной ветвью государственной власти.*

В демократических политических системах и государствах, в которых преобладают правовые методы политического управления и отправления властно-принудительных государственных полномочий, судебной власти отводится особо значимая роль. Она выполняет функцию и наделяется полномочиями главного арбитра в окончательном разрешении любых политических, правовых, социальных и экономических споров, противоречий и конфликтов. Решения этого арбитра в обязательном и беспрекословном порядке должны признаваться и исполняться не только всеми гражданами и их объединениями, но и всеми институтами, органами и должностными лицами государства. Для того чтобы судебная система реально выполняла функцию объективного, беспристрастного и авторитетного в обществе арбитра, все судебные решения должны приниматься исключительно на основе прежде всего права и основанного на нем законодательства. Судебная система и все входящие в нее суды и судьи должны принципиально находиться вне поля политики. Они не должны быть подвержены никакому влиянию политической конкуренции и так называемой «политической целесообразности», давлению различных политико-экономических групп, и, что самое главное, должны сохранять беспристрастность и независимость по отношению к любым институтам, органам и должностным лицам государства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 36–37.

Конкретизируя конституционные положения в аспекте взаимоотношений с другими ветвями государственной власти, закон о судебной системе (ч. 2 ст. 1) указывает, что *судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной власти*.

Самостоятельное и независимое осуществление судебной власти является не ее собственным институциональным интересом, а интересом общества в целом и его граждан. Этот интерес должен осознаваться и превалировать при любых преобразованиях в судебной системе, диктуемых в том числе стремлением к повышению ее эффективности. Судебная власть не может оставаться таковой, если будет терять как свою отделенность от других органов и «неуправляемость» со стороны иных публичных институтов, так и свою обеспечительную и в этом смысле обслуживающую по отношению к конституционно защищаемым ценностям функцию<sup>2</sup>. Судебная власть может служить достаточным

противовесом как законодательной и исполнительной властям, так и президентской власти только при наличии у нее полной независимости и самостоятельности, а также широкой компетенции, определенной исключительно законом.

<sup>2</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С.28–29.

В рамках системы сдержек и противовесов Конституция РФ (ст. 104) наделяет высшие судебные органы — Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации ограниченным правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения.

Верховный Суд РФ и Высший арбитражный Суд РФ используют это право в достаточной мере для формирования и развития гражданского, уголовного, административного законодательства, законодательства, регулирующего разрешение экономических споров и иных отношений в сфере предпринимательской и экономической деятельности, а также процессуального законодательства.

Наделение конституционного суда правом законодательной инициативы в мировой практике встречается не часто. Конституционный Суд РФ фактически этим правом не пользуется, кроме законодательной инициативы по внесению проекта Конституционного федерального закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционный Суд РФ избегает участия в законодательном процессе. Его самоограничительная позиция понятна и оправдана. Если внесенный Конституционным Судом РФ законопроект будет принят, то впоследствии не исключена возможность оспаривания его конституционности. Никто не может быть судьей в собственном деле<sup>1</sup>. А именно Конституционному Суду РФ предоставлено конституционное право (ст. 125) разрешать дела о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также споров о компетенции между всеми органами государственной власти. При этом если будет установлена неконституционность закона, акта в целом или отдельных его положений, то закон, акт в целом или отдельные его неконституционные положения утрачивают юридическую силу. Это ставит Конституционный Суд РФ в положение арбитра в сфере законодательства, а также взаимодействий органов государственной власти, который для сохранения объективности в процессе судебного разбирательства должен изначально

находиться вне законодательного процесса и процессов политической и управленческой деятельности органов государственной власти.

<sup>1</sup> Парламентское право России. С. 171–172.

Для осуществления действенного судебного контроля практической реализации принципа разделения властей судебная власть, единственная из всех ветвей власти, принципиально должна находиться вне поля политики, любых процессов политической конкуренции, в том числе и между органами государственной власти. Она должна выполнять в системе сдержек и противовесов роль независимого, политически нейтрального арбитра, подчиненного в своих действиях исключительно Конституции РФ и законам и не подверженного никаким влияниям, а тем более прямым воздействиям со стороны других институтов государства или каких-либо политических и элитных групп. Действующая российская судебная система, к сожалению, далека от этих требований и нуждается в существенном реформировании<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Закон и политика. С. 40.

Характерными свойствами судебной власти, кроме самостоятельности и независимости, являются ее *исключительность, законность и полнота*.

*Исключительность* судебной власти состоит в том, что никакой иной орган государственной власти или управления не вправе принимать на себя функции и полномочия, составляющие компетенции судов. Государство доверяет именно суду право использовать принудительные полномочия государственной власти: в установленном законом порядке признать лицо виновным в совершении правонарушения, преступления и назначить наказание.

*Законность* судебной власти состоит в том, что все судебные органы и судья осуществляют точное применение действующего закона к доказанному в ходе разбирательства факту, подчиняются только Конституции РФ и законам и не вправе отступать в своих действиях и решениях от законодательных требований и установлений.

*Полнота* судебной власти состоит в том, что осуществляющие ее суды обладают всей полнотой юрисдикции. Никакие другие органы власти не вправе ставить под сомнение законность вынесенного судом вердикта. Вступившее в силу решение суда является

окончательным, имеет необратимую силу, в том числе и для суда (судьи), вынесшего его, и подлежит обязательному исполнению<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. М.: Проспект, 2006. С. 12.

*Назначение судебной власти* — защита прав и свобод гражданина, конституционного строя, обеспечение соответствия актов законодательной, исполнительной и президентской власти Конституции РФ, соблюдения законности и справедливости при исполнении и применении законов, а также иных нормативных актов<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 369–370.

Конституция РФ (ст. 118) устанавливает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом и судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В соответствии с этими конституционными положениями судебная власть осуществляется судами, и только суды осуществляют такой вид деятельности государства, особую функцию государственной власти, как правосудие. Отличительным признаком правосудия является то, что этот вид государственной деятельности может осуществляться с соблюдением особого порядка, который определен Конституцией РФ и детально установлен процессуальным законодательством, и только определенными законом способами, а именно путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях в установленном процессуальным законом порядке гражданских и уголовных дел, а также дел об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 373.

*Осуществление правосудия* — это исключительное полномочие судебной власти. Конституция РФ устанавливает, что правосудие призвано обеспечивать права и свободы человека и гражданина (ст. 18), которые являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанностью государства (ст. 2). Конституция РФ (ст. 46) гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод и предоставляет возможность обжалования в суде решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Указанные конституционные положения и цели правосудия соответствуют установлению Всеобщей Декларации прав человека (ст. 10), о том, что каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Всеобщая Декларация прав человека. М.: Плакат, 1989. С. 4.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 46) устанавливает право каждого в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. В соответствии с Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, к которой Россия присоединилась в 1998 г., таким органом является Европейский суд по правам человека, располагающийся в городе Страсбурге (Бельгия). Этот суд, постановления которого являются окончательными и обязательными для исполнения, может рассматриваться как надгосударственная инстанция, осуществляющая международный контроль правосудия в деятельности российской судебной системы.

Указанные конституционные и международно-правовые предписания не допускают возложения правосудия на какие-либо другие органы, кроме судов, которым как органам судебной власти принадлежит, таким образом, монополия в его осуществлении<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 31.

Закон о судебной системе (ч. 1 ст. 1) персонифицирует отправление судебной власти и осуществление правосудия, устанавливая, что судебная власть осуществляется только судом в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. При этом никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

Данное законодательное положение однозначно определяет *круг лиц, которые вправе осуществлять правосудие*. К таким лицам наряду с профессиональными судьями относятся представители общества — присяжные, народные и арбитражные заседатели. Закон о судебной системе (ст. 8) устанавливает, что *участие присяжных, народных и арбитражных заседателей является гражданским долгом*. К гражданам, участвующим в осуществлении

правосудия, предъявляются определенные требования, установленные законом, а за время участия в осуществлении правосудия присяжным, народным и арбитражным заседателям выплачивается вознаграждение из федерального бюджета. Эти положения закона конкретизируют формы и условия, в которых может быть реализовано установленное Конституцией РФ (ч. 5 ст. 32) право граждан Российской Федерации на участие в отправлении правосудия.

Граждане могут участвовать в отправлении правосудия как присяжные, народные и арбитражные заседатели, которые выступают в качестве непрофессиональных членов судейской коллегии и являются участниками коллегиального рассмотрения и разрешения судебных дел. В различных судебных процедурах заседатели могут обладать различными полномочиями и действовать по разным правилам. При этом заседатели наделяются полномочиями по отправлению судебной власти только в период их участия в осуществлении правосудия и только в составе судейской коллегии<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 31–32.

Непосредственное участие граждан в деятельности судов и отправлении правосудия призвано внести, как отмечалось в концепции судебной реформы, житейский здравый смысл в деятельность судебной власти, повысить степень общественного доверия к судам и представляет собой одну из форм социального и гражданского контроля их деятельности. Такой контроль должен способствовать более ответственному и объективному правосудию, препятствовать бюрократизации судов, а также возможному постороннему вмешательству в их деятельность.

Однако в отношении института народных заседателей в концепции судебной реформы отмечалось, что эта форма участия граждан в деятельности судебной власти, являющаяся наследием советской судебной системы, в достаточной мере продемонстрировала свою несостоятельность<sup>1</sup>. С 2004 г. участие народных заседателей в уголовном судопроизводстве законодательно отменено.

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 65.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 118), а в соответствии с ней и закон о судебной системе (ч. 3 ст. 1) *устанавливают, что судебная власть может осуществляться посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.*

Перечисление используемых видов судопроизводства предопределяет децентрализацию судебной власти по отраслевому критерию и подчеркивает, что деятельность судов, в отличие от всех других органов государственной власти, строго регламентирована процессуальными правилами, устанавливаемыми на законодательном уровне и предписывающими, как должно совершаться каждое действие суда при рассмотрении и разрешении дел. Различия в формах судопроизводства обусловлены характером рассматриваемых дел и назначением соответствующего суда.

*Конституционное судопроизводство* представляет собой форму правосудия, в процессе которого разрешаются юридические споры, имеющие конституционное значение<sup>2</sup>. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 125) оно осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации. Процедура конституционного судопроизводства определяется указанной статьей Конституции РФ и конкретизируется федеральным конституционным законом о Конституционном Суде РФ. Конституционное судопроизводство осуществляется также установленными законом о судебной системе (ч. 2 ст. 4) конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

<sup>2</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 17.

*Гражданское, административное и уголовное судопроизводство* осуществляется судами общей юрисдикции, в том числе военными и специализированными судами и мировыми судьями, рассматривающими соответственно гражданские, уголовные и административные дела. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 126) высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, является Верховный Суд Российской Федерации. Все эти суды осуществляют судопроизводство в гражданском процессуальном, уголовно-процессуальном и административно-процессуальном порядке, который устанавливается в зависимости от вида дел, а не судов, и закрепляется в Гражданско-процессуальном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ и Кодексе об административных правонарушениях РФ. Следовательно, все суды общей юрисдикции пользуются одними и теми же кодифицированными правилами.

*Гражданское судопроизводство* осуществляется на основе норм Гражданского кодекса РФ и действующих федеральных законов в порядке, установленном, прежде всего,

Гражданско-процессуальным кодексом РФ, а для мировых судей — также федеральным законом о мировых судьях. В случае отсутствия норм процессуального права, регулирующих отношения, возникшие в ходе гражданского судопроизводства, федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи применяют норму, регулиющую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действуют исходя из принципа осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 33.

Особой формой судопроизводства, сходной с гражданским, является разрешение экономических споров арбитражными судами, которое выделяется в специализированный, самостоятельный вид судопроизводства — *арбитражное судопроизводство*. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 127) высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, является Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Порядок арбитражного судопроизводства определяется федеральным конституционным законом об арбитражных судах, Арбитражным процессуальным кодексом РФ и нормами ряда материально-правовых актов, в частности Гражданского кодекса РФ. Арбитражные процессуальные нормы связаны с гражданским судопроизводством по своему происхождению, процессуальным принципам и также обеспечиваются применением норм гражданского права<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 33.

*Уголовное судопроизводство* ведется на основе норм Уголовного кодекса РФ в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом РФ. Нормы, регламентирующие порядок производства по уголовным делам, имеются и в ряде других федеральных законов, которые при этом не могут заменить или изменить Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

В соответствии с Конституцией РФ (п. «о» ст. 71) гражданское, арбитражное и уголовное законодательство, в том числе процессуальное, относятся к исключительному ведению Российской Федерации, и поэтому нормы и правила этих видов судопроизводства регламентируются только федеральными законами. Так как административное судопроизводство в соответствии с Конституцией РФ (п. «к» ст. 72) относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то его нормы и правила

регламентируются как федеральными законами, так и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов федерации.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 118) и в соответствии с ней закон о судебной системе (ст. 2) определяют, что *судебная система Российской Федерации устанавливается только Конституцией РФ и данным федеральным конституционным законом*. При этом закон о судебной системе носит рамочный характер — он предполагает дальнейшее конкретизирующее регулирование полномочий, порядка организации и деятельности почти всех перечисленных в нем звеньев судебных органов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 16.

Конституция РФ (п. «г», «о» ст. 71) относит судоустройство и установление системы федеральных органов судебной власти к ведению Российской Федерации и предусматривает существование *единой судебной системы Российской Федерации*.

Закон о судебной системе (ст. 3) устанавливает, что *единство судебной системы Российской Федерации* обеспечивается путем:

— установления судебной системы Конституцией РФ и данным федеральным конституционным законом;

— соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;

— применения всеми судами Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации;

— признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;

— законодательного закрепления единства статуса судей;

— финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Содержательная цель единства судебной системы — *единообразное применение на всей территории страны процедурных и материально-правовых предписаний, установленных российским законодательством и общепризнанными принципами и нормами международного права*.

Единство судебной системы не является самоцелью. Такой принцип организации судебной системы призван гарантировать и обеспечивать конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, равные для всех граждан возможности судебной защиты их прав и законных интересов, единые на всей территории страны стандарты судопроизводства на основе верховенства Конституции РФ и законов.

Единство судебной системы не может противопоставляться развитию судов отдельных видов юрисдикции, так как сама Конституция РФ выделяет четыре различных вида судопроизводства. Закон о судебной системе устанавливает, что судопроизводство по уголовным, гражданским и административным делам осуществляют наряду с обычными судами общей юрисдикции отделенные от них в организационном отношении военные суды и мировые судьи, а по гражданскими и административным делам — арбитражные суды. Закрепленные в законе гарантии единства судебной системы предполагают и обеспечивают необходимое единство в судебной защите при развитии компетенционной специализации судов в целях обеспечения более эффективного и справедливого правосудия, отвечающего общественным потребностям охраны семейных, трудовых, социальных и других прав, в том числе в спорах гражданина с административной властью. Эта многовариантность процедур заложена в конституционных целях правосудия<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 39.

Единство федеральной судебной системы нельзя рассматривать как нарушающее принцип разделения властей на уровне субъектов федерации, поскольку из этого принципа вытекает лишь обязательность самостоятельной и независимой судебной власти, обеспечивающей систему сдержек и противовесов по отношению к законодательной и исполнительной властям в целях защиты прав и свобод человека и гражданина. Это обеспечивается федеральной судебной системой по отношению как к федеральному, так и региональному уровню власти. Более того, возможность для каждого прибегнуть к федеральному стандарту защиты прав на региональном уровне повышает надежность сдержек и противовесов местным властным структурам в защите прав и свобод, которая является основным предназначением принципа разделения властей<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 39–40.

Закон о судебной системе (ст. 5) конкретизирует такие ключевые принципы деятельности единой судебной системы, как *самостоятельность судов и независимость судей*.

Суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции РФ и законам (ч. 1 ст. 5). Осуществление судебной власти самостоятельно и независимо от чьей бы то ни было воли означает следующее. При совершении действий и принятии решений суд не может и не должен руководствоваться официальными и неофициальными указаниями, рекомендациями, пожеланиями и советами, в какой бы письменной или устной форме они ни представлялись. Никто не вправе давать суду или отдельным судьям какие бы то ни было установки о разрешении находящихся в их производстве дел. Это относится, прежде всего, к органам и должностным лицам государственной власти и местного самоуправления, а также общественным объединениям, гражданам и самим судам. Всем категорически запрещается не только оказывать на суд воздействие, но и ставить его в такие условия, при которых он лишается возможности или затрудняется поступать так, как этого требует закон и убеждение судей<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 47.

Положение о подчиненности деятельности судов только Конституции и закону органически связано с их независимостью. Без независимости суда не может быть обеспечено его подчинение только Конституции и закону, а подчинение только Конституции и законам является гарантией независимости суда. В соответствии с самой Конституцией РФ (ст. 15) она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Конституция — это основной закон государства, фундамент, на котором строится все национальное законодательство. Законы и иные правовые акты, в том числе и судебные акты, не должны противоречить Конституции РФ. При этом реализация судебной власти как правоприменительная деятельность, как бы продолжая начатый процесс нормативного регулирования, дополняет властность закона своей властностью<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 45.

Судьи, присяжные, народные и арбитражные заседатели, участвующие в осуществлении правосудия, независимы и подчиняются только Конституции РФ и закону,

гарантии их независимости устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом (ч. 2 ст. 5).

Здесь необходимо особо отметить, что Конституция РФ, устанавливая на основе принципа разделения властей самостоятельность всех ветвей государственной власти и их органов, наделяет независимостью только носителей судебной власти — судей (ст. 120). Носители законодательной и исполнительной, а также президентской власти подобной независимостью не обладают. В этом состоит принципиальное отличие в функционировании судебной власти, обусловленное ее особым назначением, местом и ролью в системе государственной власти правового государства, в механизме государственного управления. Независимость и подчиненность только Конституции РФ и закону естественно распространяется не только на профессиональных судей, но и на непрофессиональных членов судебных коллегий — присяжных, народных и арбитражных заседателей.

Судьи и заседатели должны объективно и беспристрастно рассматривать судебные дела на основании только Конституции РФ и закона и в условиях, исключающих любое постороннее на них воздействие. Это требование обращено к судьям как при принятии решений единолично, так и при коллегиальном рассмотрении дел; оно относится к рассмотрению и разрешению судами не только каждого дела в целом, но и к решению судами любых вопросов в качестве органов правосудия, осуществляющих судебный контроль.

Судьи полностью самостоятельны и свободны в оценке доказательств: они руководствуются законом, своим внутренним убеждением, собственной оценкой фактов и обстоятельств рассматриваемого дела. Напротив, все лица, причастные к рассматриваемому делу, включая государственные органы, общественные объединения и организации и их представителей подчиняются указаниям судьи. Свой приговор или решение судьи и заседатели, входящие в состав суда, выносят в обстановке, исключающей какое-либо воздействие на них, — в совещательной комнате, где недопустимо присутствие иных посторонних лиц. Имевшие место при этом суждения не подлежат разглашению. Вынесенные судом решения не могут быть пересмотрены вне процедуры их обжалования либо опротестования только лицами, уполномоченными на это законом<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 49–50.

Гарантии независимости судей обеспечиваются их особым статусом, установленным Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации», и их государственной защитой в

соответствии с Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов». Независимость присяжных, народных и арбитражных заседателей при исполнении ими обязанностей в суде основывается на тех же принципах и обеспечивается теми же гарантиями, что и в отношении судей.

Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также его закону, принимает решение в соответствии с правовым положением, имеющим наибольшую юридическую силу. Эта норма закона о судебной системе (ч. 3 ст. 5), развивая и уточняя соответствующее положение Конституции РФ (ч. 2 ст. 120) определяет процедурные правила принятия судом решений при установлении несоответствия актов государственных и иных органов, должностных лиц Конституции, а также законам и общепризнанным принципам и нормам международного права. Принципиально значимым в данном случае является то, что суды могут на практике обеспечивать реализацию норм Конституции РФ об ее прямом действии и применении на всей территории страны (ч. 1 ст. 15) и о приоритете общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров над российскими законами (ч. 4 ст. 15). Однако в судебной практике при реализации этих принципиально важных для осуществления правосудия и обеспечения самостоятельности и независимости судов конституционных норм имеют место юридические и процедурные проблемы, которые требуют однозначных разъяснений и идентичных толкований высшими судебными инстанциями<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 56–65.

Закон о судебной системе (ч. 4 ст. 5) в обеспечение самостоятельности и независимости судов устанавливает, что в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей. Таким образом устанавливаются пределы полномочий законодательной власти в регулировании деятельности судебной власти.

Запрет принятия законов и иных правовых актов, отменяющих или умаляющих самостоятельность судов и независимость судей, установлен с целью обеспечения необходимых условий эффективной судебной защиты конституционных прав и свобод граждан. Поэтому и содержательно, и по форме он связан с положением Конституции РФ (ч. 2 ст. 55) о запрете издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Отмена или снижение гарантий независимости судей, установленных Конституцией РФ или федеральным законодательством, рассматриваются в практике Конституционного Суда РФ как основание для признания актов неконституционными<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 66–67.

Закон о судебной системе (ч. 5 ст. 5) устанавливает, что лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей, присяжных, народных и арбитражных заседателей, участвующих в осуществлении правосудия, а также в ином вмешательстве в деятельность суда, несут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Присвоение властных полномочий суда наказывается в соответствии с уголовным законом. Незаконное воздействие на судей и заседателей и любое иное вмешательство в деятельность суда признается недопустимым, от кого бы оно ни исходило, и является преступлением. Уголовный кодекс РФ содержит специальную главу 31 «Преступления против правосудия». В эту главу включены статьи 294–298, которые устанавливают составы преступлений против суда, судей, присяжных заседателей и иных лиц, участвующих в отправлении правосудия, их близких и определяют меры наказания за совершение таких преступлений от штрафа до различных сроков лишения свободы вплоть до пожизненного заключения и даже смертной казни. Закон предписывает также уголовную ответственность за присвоение властных полномочий суда, однако пока такая норма в Уголовном кодексе РФ отсутствует.

Правовой основой деятельности судебной системы является положение Конституции РФ (ч. 1 ст. 19) о том, что *все равны перед законом и судом*.

Принцип равноправия представляет собой основополагающий принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, установленных Всеобщей Декларацией прав человека, в которой (ст. 7) провозглашается, что все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту законом<sup>1</sup>. В процессуальном праве равенство всех перед законом и судом означает также, что каждое дело рассматривается в одном и том же порядке, на основании одинаковых процессуальных правил с представлением единого

объема гарантий для участвующих в деле лиц, обладающих одинаковым процессуальным статусом<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Всеобщая Декларация прав человека. С. 4.

<sup>2</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 81.

Закон о судебной системе (ст. 7) конкретизирует принцип равноправия в аспекте отношения суда к участникам судопроизводства и устанавливает следующее. Суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности, либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям.

Суды не должны никому отдавать предпочтение при осуществлении ими любых полномочий и осуществлении процессуальных действий во всех видах и стадиях процесса. Предпочтение недопустимо при подготовке дела к рассмотрению, в судебном разбирательстве, при вынесении решения и в действиях по его исполнению.

Перечень обстоятельств, в зависимости от которых недопустимы дискриминация или предпочтение, рассчитан не только на физических лиц, но и на юридических лиц. Этот перечень не является исчерпывающим, что подчеркивает универсальность принципа равенства перед законом и судом, который никоим образом не предполагает формального уравнивания, а исходит из необходимости во многих случаях учитывать конкретные условия, связанные с возникновением и реализацией правоотношений. Например, в качестве предпочтительных могут рассматриваться нормы Уголовного и Уголовно-процессуального кодекса РФ, касающиеся, в частности, применяемых к несовершеннолетним видов наказания, освобождения их от наказания, сроков погашения судимости и другие<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 82–83.

Из общего принципа равноправия органически вытекает один из ключевых принципов судопроизводства, установленный Конституцией РФ (ч. 3 ст. 123), а именно *принцип состязательности и равноправия сторон* при осуществлении судопроизводства. Сущность

принципа состязательности и равноправия сторон состоит в том, что при судебном разбирательстве дела функцию обвинения осуществляет одна сторона (прокурор, потерпевший, истец), а функцию защиты — другая сторона (адвокат, обвиняемый, ответчик). При этом стороны обладают равными в процессуальном смысле правами, а разрешение дела отделено от сторон и принадлежит только суду.

Стороной судебного процесса является его участник (участники), выступающий перед судом и представляющий определенные интересы. Все участники судебного разбирательства пользуются равными правами по представлению доказательств, участию в их исследовании и заявлению ходатайств. Суд руководит процессом разбирательства, активно участвует в исследовании материалов дела и выносит по делу решение. При этом суд не выполняет функции обвинения или защиты, а действует как орган правосудия<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 388–389.

Особое значение в уголовном судопроизводстве имеет *суд присяжных*, который последовательно реализует принцип состязательности сторон. Возможность применения такого суда в Российской Федерации определяется положением Конституции РФ (ч. 4 ст. 123) о том, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. Это конституционное положение, вытекающее из концепции судебной реформы 1991 г., восстанавливает одну из важных исторических традиций судопроизводства в России.

Действующее российское законодательство устанавливает, что с участием присяжных заседателей по просьбе подсудимого рассматриваются лишь отдельные категории уголовных дел об особо тяжких и тяжких преступлениях. Суд присяжных представляет собой такой судебный процесс, в котором 12 присяжных отдельно от судьи решают вопросы факта: имело ли место деяние, в совершении которого обвиняется подсудимый; совершал ли он это деяние; виновен ли подсудимый в совершении преступления, а если виновен, то заслуживает ли снисхождения либо особого снисхождения. По результатам ответов на эти вопросы присяжные заседатели выносят вердикт о виновности (обвинительный вердикт) или невиновности (оправдательный вердикт) подсудимого. Судья руководит ходом судебного разбирательства и на основании вердикта присяжных оправдывает подсудимого либо выносит обвинительный приговор, квалифицируя деяние по соответствующей статье Уголовного кодекса и назначая меру наказания.

Присяжными заседателями могут быть только граждане Российской Федерации, достигшие 25-летнего возраста. Присяжные заседатели выбираются из ежегодно публикуемых списков присяжных заседателей, в которые методом случайной выборки включаются граждане из списков избирателей по каждому административно-территориальному образованию. Поэтому в списки присяжных заседателей не попадают лица, не внесенные на предшествующих их составлению выборах или референдумах в списки избирателей. В списки присяжных заседателей не включаются лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, признанные судом недееспособными или ограниченные судом в дееспособности, а также состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании и длительных психических расстройств. Какие-либо ограничения на включение граждан в списки присяжных заседателей в зависимости от расы, национальности, пола, вероисповедания, социального и имущественного положения, принадлежности к общественным объединениям не допускаются.

При рассмотрении судом конкретного уголовного дела председателем суда от исполнения обязанностей присяжных заседателей освобождаются лица: подозреваемые или обвиняемые в совершении преступления; не владеющие языком, на котором ведется судопроизводство (если в суде не обеспечивается синхронный перевод); имеющие физические или психические недостатки, препятствующие полноценному участию в рассмотрении судом уголовного дела. По устному или письменному заявлению от обязанностей присяжного заседателя могут быть освобождены лица: достигшие возраста 65 лет; считающие для себя невозможным участие в осуществлении правосудия по религиозным убеждениям; замещающие государственные должности или выборные должности в органах местного самоуправления, а также лица, отвлечение которых от исполнения служебных обязанностей может повлечь существенный вред общественным и государственным интересам, женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, священнослужители, военнослужащие и иные лица, имеющие уважительные причины неучастия в судебном заседании. От исполнения обязанностей присяжного заседателя по конкретному делу освобождаются также лица, чья объективность вызывает обоснованные сомнения.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 123) и закон о судебной системе (ст. 9) устанавливают *принцип гласности в деятельности судов*, в соответствии с которым разбирательство дел во

всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Открытое судебное разбирательство дел предполагает их рассмотрение в присутствии публики при обеспечении свободного доступа в зал судебного заседания, в том числе и представителям средств массовой информации. Открытость и гласность судебного разбирательства — это один из важнейших показателей демократичности судопроизводства и судебной системы.

Публичное разбирательство дела в суде дает в определенной степени гарантию справедливости правосудия, предоставляет возможность для гражданского контроля деятельности судов, повышает ответственность судов за свои действия и решения, а также способствует совершенствованию их деятельности. Рассмотрение дел в присутствии публики имеет также превентивный смысл для воспитания уважения к законности и правопорядку. Однако позитивное значение открытое судебное разбирательство может иметь лишь при условии, что суд рассматривает дело действительно объективно и беспристрастно, судья строго следует процедуре, равно и уважительно относится к сторонам и всем участникам процесса, демонстрирует высокую общую культуру.

В открытом судебном заседании можно производить кино- и фотосъемку, трансляцию заседания по радио и телевидению, но только с разрешения суда, рассматривающего дело. Такое разрешительное право предоставлено суду с целью создания нормальных условий для суда, сторон и других участников процесса при осуществлении ими их процессуальных задач, включая и обеспечение безопасности. Однако недопустимы какие-либо ограничения, которые служат иным, не предусмотренным законом целям<sup>1</sup>. К сожалению, российская судебная практика показывает, что судьи достаточно часто злоупотребляют этим правом, мотивируя отказ в допуске в зал судебных заседаний представителей общественности и средств массовой информации отсутствием необходимых для этого условий, в частности мест в зале и условий для кино- и фотосъемки.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 90.

В качестве исключения из принципа гласности Конституция РФ допускает проведение закрытых судебных заседаний, но только в случаях, предусмотренных федеральным законом, а не какими-либо другими нормативными актами. Общим для всех процедур основанием проведения закрытого заседания является необходимость охраны государственной тайны.

Проведение закрытых судебных заседаний допускается по мотивированному определению суда для охраны других тайн, в частности тайны усыновления, в целях предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц, унижающих их честь и достоинство, по делам о преступлениях несовершеннолетних, а также в интересах обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, их родственников или близких лиц<sup>2</sup>. В зависимости от обстоятельств дела по этим основаниям закрытым может быть как все судебное заседание, так и его часть. Приговоры судов во всех случаях провозглашаются публично.

<sup>2</sup> Там же. С. 91–93.

Закон о судебной системе (ст. 10) устанавливает *правила о языке судопроизводства и делопроизводства*, в соответствии с которыми судопроизводство и делопроизводство в Конституционном Суде, Верховном Суде, Высшем арбитражном Суде Российской Федерации, во всех арбитражных и военных судах ведется на русском языке как государственном языке Российской Федерации. Судопроизводство и делопроизводство в других федеральных судах общей юрисдикции, а именно верховных судах республик и районных судах в республиках, могут вестись также на государственном языке (или одном из государственных языков) республики, на территории которой находится суд, т.е. наряду с русским языком может применяться государственный язык республики. Судопроизводство и делопроизводство в судах субъектов Российской Федерации — конституционных (уставных) судах республик и у мировых судей в республиках ведется на русском языке либо на государственном языке республики, т.е. допускается возможность выбора одного из двух языков. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно выбранном языке общения (это может быть и иностранный язык), а также пользоваться услугами переводчика. Следственные и судебные документы вручаются лицам, участвующим в деле, в переводе на их родной язык или на другой язык, которым они владеют. Нарушение правил о языке судопроизводства, а также непредставление переводчика является существенным процессуальным нарушением и может служить основанием к отмене решения суда.

Властно-принудительные полномочия судебной власти и каждого осуществляющего правосудие суда обеспечиваются установленной законом о судебной системе (ст. 6)

*обязательностью судебных постановлений*. Постановление — это обобщенное наименование решений, принимаемых в установленных законом процедурах в ходе конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства, во всех судебных стадиях и судебных инстанциях и независимо от того, выносятся ли они коллегиально или единолично<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 69.

Вступившие в законную силу постановления судов, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную законом. Обязательность на территории Российской Федерации постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами.

Обязательность выносимых судами постановлений и предъявляемых судами требований является одним из ключевых признаков судебной власти как самостоятельной и независимой ветви государственной власти, необходимым условием для реального осуществления судебной властью ее роли, функций и полномочий в системе разделения властей. Осуществление посредством правосудия судебной власти в любой судебной процедуре связано с принятием письменных индивидуально-правовых юридических актов обязательного характера, исполнение которых не требует подтверждения какими-либо несудебными органами<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 69.

Вступление постановления в законную силу означает признание его обязательности для исполнения и определяется процессуальными нормами каждого вида судопроизводства.

Обязательность судебных постановлений означает, что все органы государственной власти и местного самоуправления, все физические и юридические лица должны руководствоваться этими постановлениями в вопросах, разрешенных судом, обязаны совершить необходимые действия, установленные судебными постановлениями, и не вправе

рассматривать дела, уже рассмотренные и разрешенные судом, а также изменять или отменять вынесенные им решения. Отменить или изменить судебное решение может только вышестоящий суд в установленном законом процессуальном порядке. Все органы и лица должны исходить из презумпции законности судебного решения. Вступившее в законную силу постановление суда обязательно и для самого суда, вынесшего это постановление, а в случаях, предусмотренных законом, и для других судов.

Порядок исполнения судебных постановлений по гражданским и уголовным делам, а также по делам об административных правонарушениях с помощью механизма государственного принуждения устанавливается процессуальным и исполнительным законодательством. Условия и порядок принудительного исполнения актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов и конкретные исполнительные действия определены Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» и Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах». Закон о судебных приставах определяет порядок назначения и освобождения от должности, полномочия, обязанности и права судебных приставов, а также требования к лицам, назначаемым на эту должность. Служба судебных приставов образуется Министерством юстиции. Эту службу возглавляет заместитель министра — главный судебный пристав Российской Федерации.

Обязательными являются и различные обращения судов и судей, принимаемые в процессе подготовки дел к слушанию и их судебного разбирательства. Обращения судов и судей включают в себя такие их разновидности, как распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие законные процессуальные действия, в том числе не оформляемые судебными постановлениями<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 74–75.

Неисполнение постановления суда рассматривается как один из видов неуважения к суду, за проявление которого устанавливается ответственность в соответствии с федеральным законом. Нормы ответственности за такие правонарушения содержатся в Уголовном кодексе РФ и Кодексе об административных правонарушениях РФ. В частности, Уголовный кодекс РФ (ст. 315) устанавливает, что злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации

вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению влечет уголовное наказание в виде штрафа, лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, обязательных работ, ареста и даже лишения свободы на срок до двух лет. Неуважение к суду, выразившееся в оскорблении участников судебного разбирательства, судьи, присяжного заседателя или иного лица, участвующего в отправлении правосудия, рассматривается как преступление и наказывается штрафом, обязательными и исправительными работами, арестом на срок до шести месяцев (ст. 297).

Обязательность постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей, определяемая международными договорами, основана на положении Конституции РФ (ч. 4 ст. 15), согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Эта норма предоставляет возможность российским гражданам и организациям защищать свои интересы в международных судах и арбитражах, а также российским и иностранным юридическим и физическим лицам — в странах, с которыми заключены соответствующие международные договоры.

#### **4.3. Структура и обеспечение деятельности судебной системы Российской Федерации**

*Судебная система* представляет собой совокупность осуществляющих правосудие судебных учреждений — звеньев судебной системы, действующих на различных территориальных уровнях, иерархически объединенных в систему судебных инстанций, обеспечивающих движение любого спора от низшей из них к высшей в предусмотренных процедурах судопроизводства при определенном законом разграничении функций судов по территориальному, предметному и отраслевому критериям<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 9.

Конституция РФ (ст. 125–127) и закон о судебной системе (ст. 4) однозначно устанавливают структуру судебной системы Российской Федерации, определяя суды всех видов юрисдикции и разграничивая все звенья системы судебных органов по территориальному и отраслевому критериям. Термин «судебная система Российской Федерации» и «суды Российской Федерации» являются синонимами<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 42.

В Российской Федерации действуют *федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации*. При этом не все вопросы судостройства решаются только Конституцией и федеральным конституционным законом о судебной системе. Полномочия, порядок образования и деятельности отдельных звеньев системы федеральных судов и конкретных федеральных судов регламентируются иными федеральными конституционными законами, а в отношении других судов, входящих в единую судебную систему, — федеральными законами.

*Федеральные суды* представляют собой судебные органы, созданные Российской Федерацией и осуществляющие функции судебной власти от ее имени и на всей ее территории. К этим судам относятся:

— Конституционный Суд Российской Федерации — единственный федеральный судебный орган, который осуществляет конституционное судопроизводство и не имеет судов нижестоящего уровня;

— 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<sup>2</sup>, которые составляют систему федеральных судов общей юрисдикции;

<sup>2</sup> В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 26) специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в данный федеральный конституционный закон. Полномочия, порядок образования и деятельности специализированных федеральных судов устанавливаются специальным федеральным конституционным законом. До настоящего времени специализированные федеральные суды общей юрисдикции не создавались.

— Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, которые составляют систему федеральных арбитражных судов.

*К судам субъектов Российской Федерации* относятся:

— конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации — органы судебного контроля, которые создаются или не создаются по собственному решению каждого субъекта Российской Федерации, руководствуются в своей деятельности конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, на их основе самостоятельно осуществляют свои полномочия и принимают окончательные решения и поэтому организационно не входят в единую судебную систему;

— мировые судьи субъектов Российской Федерации, которые являются судьями общей юрисдикции и включены в единую судебную систему в качестве суда первой инстанции, рассматривающего гражданские, административные и уголовные дела.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 118) и в соответствии с ней закон о судебной системе (ч. 1 ст. 4) вводят *прямой запрет на создание чрезвычайных судов и иных судов*, не предусмотренных законом о судебной системе. Такой запрет является гарантией положения Конституции РФ (ч. 1 ст. 47) о том, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Практика создания чрезвычайных судов имела место в период сталинского режима — создавались особые совещания, «тройки» и другие подобные репрессивные квазисудебные органы, что несовместимо с правосудием и законностью. Чрезвычайные суды создавались за пределами судебной системы, проводили репрессивную карательную политику государства, игнорируя гарантии защиты прав личности, предусмотряемые законом, поэтому чрезвычайные суды отождествляются с репрессивным аппаратом и неприемлемы в условиях правового государства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 377.

В судебной системе выделяются *звенья и инстанции*, которые определяются следующим образом<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 20.

*Звенья судебной системы* — это совокупность судов, обладающих однородными судебными полномочиями и занимающих одинаковое организационное место в судебной системе.

Федеральная судебная система имеет иерархическую трехзвенную структуру. Иерархия судов определяется правомочием вышестоящих судов проверять законность и обоснованность решений нижестоящих.

В системе федеральных судов общей юрисдикции первым (первичным) звеном являются районные суды, вторым (средним) звеном — верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, высшим третьим звеном — Верховный Суд Российской Федерации.

В системе арбитражных судов первым звеном являются арбитражные суды субъектов Российской Федерации, вторым — федеральные арбитражные суды округов, высшим — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. В эту систему входят также апелляционные арбитражные суды.

В системе военных судов первым звеном являются гарнизонные военные суды, вторым — окружные (флотские) военные суды, высшим — Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации.

В федеральной судебной системе основными являются суды первого звена, которые рассматривают большинство судебных дел соответствующей категории. Решения судов первого (первичного) звена правомочны проверять вышестоящие суды как второго (среднего), так и третьего (высшего) звена, а судов второго звена — только высшие суды.

*Судебная инстанция* — это суды, обладающие однородной процессуальной компетенцией по разрешению судебных дел. Выделяются суды первой инстанции, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

*Суд первой инстанции* — это суд, который выносит первичное решение по судебному делу. В качестве суда первой инстанции может выступать суд любого звена (кроме апелляционных арбитражных судов). Суды первого звена могут выступать только судами первой инстанции.

В российском судопроизводстве *институт апелляции* носит ограниченный характер и имеет место только при осуществлении правосудия по арбитражным делам и в отношении решений мировых судей по гражданским и уголовным делам. Апелляционная инстанция повторно рассматривает дело с учетом дополнительно представленных доказательств и доводов.

*Суд кассационной инстанции* — это суд, проверяющий законность и обоснованность не вступивших в законную силу решений, принятых судом первой инстанции. Поводом для

этого служит жалоба заинтересованных лиц, участвующих в деле. Такую проверку законности и обоснованности судебных решений осуществляет вышестоящий суд.

*Суд надзорной инстанции* — это суд, который проверяет законность и обоснованность вступивших в законную силу решений суда первой инстанции. Такая проверка проводится по обращению лиц, участвующих в деле, и других лиц, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями. Судами надзорной инстанции могут выступать только суды второго и третьего звена.

В российской судебной системе суды всех звеньев вправе пересмотреть вынесенные ими по первой инстанции и вступившие в законную силу судебные решения *ввиду новых и вновь открывшихся обстоятельств*.

Построение судебной системы по принципу иерархически подчиненных звеньев, наделение вышестоящих судов правом апелляционного, кассационного и надзорного контроля нижестоящих судов и всех судов правом пересмотра вынесенных ими по первой инстанции решений призвано минимизировать вероятность судебных ошибок и обеспечивать справедливость правосудия. Однако это возможно только тогда, когда все суды, обеспечивающие движение судебного спора от низшей инстанции к высшей, действуют, подчиняясь исключительно Конституции РФ, законам, принципам и нормам международного права, строго соблюдают законодательно установленные правила и процедуры судопроизводства и не подвержены никаким политическим или иным внешним влияниям.

Каждое звено судебной системы и каждый суд являются носителями и исполнителями судебной власти по конкретному кругу вопросов и на определенной территории и имеет свою *подсудность*. Подсудность — это компетенция суда по осуществлению правосудия. Различают предметную, территориальную и субъектную (персональную) подсудность<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 21.

*Предметная подсудность* означает, что звенья судебной системы имеют строго определенные полномочия по рассмотрению каждого конкретного дела по первой инстанции. В основе этой дифференциации лежит сложность рассматриваемого дела, определяемая видом и характером правонарушения. Подсудность различных судов определяется гражданско-процессуальным, уголовно-процессуальным, арбитражно-процессуальным и административно-процессуальным законодательством.

*Территориальная подсудность* означает, что каждый суд уполномочен рассматривать лишь дела о правонарушениях, совершенных в границах определенной территории. Наиболее четко это проявляется в уголовном судопроизводстве. Уголовное дело подлежит рассмотрению по первой инстанции тем судом, на территории юрисдикции которого совершено преступление. В гражданском судопроизводстве иск, как правило, предъявляется по месту жительства ответчика, а к организации — по месту нахождения данной организации.

Имеются различия в компетенции судов и по рассмотрению дел *в зависимости от субъекта*. Данная специфика проявляется, в частности, у военных судов и судов общей юрисдикции.

Суды в Российской Федерации образуются и упраздняются только актами высшей юридической силы — законами.

Закон о судебной системе (ст. 17) устанавливает, что Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, созданные в соответствии с Конституцией РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию РФ. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом. Должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации. При этом никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда.

Такой порядок создания и упразднения судов является определенной гарантией независимости и стабильности судебной системы, должного осуществления правосудия и соблюдения права граждан на доступ к суду в случае реорганизации судов.

В соответствии с законом о судебной системе (ст. 30) обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ осуществляется аппаратами этих судов. Обеспечение деятельности других судов общей юрисдикции, включая и мировых судей, осуществляется Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Обеспечение деятельности арбитражных судов осуществляется Высшим Арбитражным Судом РФ.

Организационное и материально-техническое обеспечение судебной деятельности тесно связано с качеством правосудия и эффективностью судебной защиты прав человека.

Организационно-материальные условия, в которых находятся и осуществляют свои функции органы правосудия, т.е. соответствующее обеспечение деятельности судов, относится к гарантиям самостоятельности и независимости судебной власти в системе разделения властей и должно исключать материальную зависимость судов от органов законодательной и исполнительной власти<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 212–213.

Однако в настоящее время Управление делами Президента РФ наделено полномочиями по материально-техническому обеспечению деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и его Военной коллегии, а также Высшего Арбитражного Суда РФ и полномочиями по социально-бытовому обслуживанию судей и сотрудников аппаратов этих высших судебных органов. Это очевидно противоречит принципу самостоятельности и независимости судебной власти и ставит высшие судебные органы, их судей и сотрудников аппаратов в определенную материальную зависимость от института президентской власти.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 124) финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия. Такой принцип финансирования судов является одной из важнейших гарантий независимости и самостоятельности судебной власти в системе разделения властей. Это принцип направлен на устранение опасности фактического подчинения судов представительным и исполнительным органам государственной власти<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 233.

Закон о судебной системе (ч. 2 ст. 33) устанавливает, что финансирование Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей осуществляется на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете.

В соответствии с Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» в федеральном бюджете ежегодно предусматривается выделение средств отдельными строками на обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и других судов общей юрисдикции,

Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и других арбитражных судов. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, право создания и упразднения которых принадлежит каждому субъекту федерации и которые организационно не входят в единую судебную систему, финансируются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что введение финансирования судов на основе нормативов, утвержденных федеральным законом, позволили бы устранить условность и произвольность в определении объема бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Однако до настоящего времени такие нормативы не разработаны и введение в действие этой нормы самим законом о судебной системе (ч. 4 ст. 35) отложено до вступления в силу соответствующего федерального закона.

Конституция РФ устанавливает, что федеральный бюджет разрабатывается и представляется Государственной Думе Правительством РФ (п. «а» ст. 114), а рассматривают и принимают федеральный бюджет Государственная Дума (ст. 105) и Совет Федерации (п. «а» ст. 106). Участие в этом процессе судебной власти непосредственно в Конституции не определено. Закон о судебной системе (ч. 3 ст. 33) определяет, что Правительство РФ разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с председателями Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, руководителем Судебного департамента при Верховном Суде РФ и с Советом судей Российской Федерации. При наличии разногласий Правительство прилагает к проекту бюджета предложения соответствующих судов, Судебного департамента и Совета судей со своим заключением. Более детальная регламентация взаимодействия сторон при разработке в Правительстве РФ проекта федерального бюджета в части финансирования судов рассмотрена в главе 3. Такой порядок закрепляет право судов представлять свои финансовые предложения и участвовать в составлении проекта бюджета в Правительстве РФ и обязывает Правительство РФ при наличии разногласий прилагать к проекту бюджета предложения судов для их дальнейшего обсуждения при рассмотрении и принятии бюджета в обеих палатах Федерального Собрания. При этом закон о судебной системе (ч. 4 ст. 33) наделяет представителей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Совета судей и руководителя Судебного департамента правом участвовать в обсуждении федерального бюджета в Государственной Думе и Совете Федерации.

Проблема финансирования судов связана не только и, как показывает практика, даже не столько с определением объема средств, подлежащих включению в федеральный бюджет, сколько с тем, как эти средства реально выделяются судам. Поэтому закон о судебной системе (ч. 5 ст. 33) устанавливает, что размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году и подлежащих выделению на очередной финансовый год, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей Российской Федерации. Это положение конкретизировано в уже указанном Федеральном законе «О финансировании судов Российской Федерации». Этот закон (ст. 2) устанавливает, что уменьшение размера бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, не более чем на 5% может осуществляться только с согласия Совета Судей, а более чем на 5% только с согласия Всероссийского съезда судей. Кроме того, этот же закон (ст. 5) устанавливает, что Правительство при исполнении федерального бюджета не может использовать свои полномочия по сокращению расходов на финансирование судов в зависимости от поступления средств в доходную часть федерального бюджета.

Суды в Российской Федерации являются юридическими лицами, которые самостоятельно распоряжаются средствами, выделенными на обеспечение их деятельности. Суды имеют печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и своим наименованием. Закон о судебной системе (ст. 32) определяет, что обеспечение работы суда осуществляет аппарат суда, который подчиняется председателю суда. Работники аппарата суда являются государственными служащими, им присваиваются классные чины и другие специальные звания, а в военных судах могут также присваиваться воинские звания.

В соответствии с законом о судебной системе (ст. 34) на зданиях судов устанавливается Государственный флаг Российской Федерации, а в зале судебных заседаний помещаются Государственный флаг Российской Федерации и изображение Государственного герба Российской Федерации. На зданиях судов может также устанавливаться флаг субъекта Российской Федерации, а в залах судебных заседаний — устанавливаться флаг и помещаться изображение герба субъекта Российской Федерации. При осуществлении правосудия судьи заседают в мантиях либо имеют другой отличительный знак своей должности.

Размещение государственной символики на зданиях судов и в залах судебных заседаний, торжественный, ритуальный характер судопроизводства представляют собой хотя и внешнее, но очень важное проявление особой государственной и общественной значимости

судебной власти и призваны стимулировать уважение и доверие к правосудию и осуществляющим его судебным органам.

#### **4.4. Статус судей в Российской Федерации**

Носителем судебной власти, ключевой фигурой суда и всей судебной системы является *судья*, который реализует компетенцию конкретного судебного органа и принимает конкретные судебные решения.

Все судьи в Российской Федерации обладают *единым правовым статусом* и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Единый статус судей определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями (от 14 апреля 1993 г. № 4791-1, от 21 июня 1995 г. № 91-ФЗ, от 17 июля 1999 г. № 169-ФЗ, от 20 июня 2000 г. № 89-ФЗ, от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 5 апреля 2005 г. № 33-ФЗ). Особенности правового положения некоторых категорий судей, в частности судей Конституционного Суда РФ и судей военных судов, устанавливаются законом о соответствующем суде.

Такая многоступенчатая иерархическая система законодательных актов, устанавливающих правовой статус судей, ориентирована на то, чтобы обеспечить этот статус максимальными гарантиями и защитить от политических и иных влияний. Предмет Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (1996) был сознательно расширен по сравнению с его названием за счет включения в содержание этого закона вопросов статуса судей, основы которого определены непосредственно Конституцией РФ (1993) и который составляет предмет специального Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (1992). Замысел законодателя, расширившего таким образом законодательство о судебной системе, изначально был обусловлен благородным намерением повысить защищенность регулирования статуса судей, продублировав его в конституционном законе как занимающем по своей юридической силе более высокое место в иерархии правовых актов, и создать тем самым дополнительные гарантии от снижения статусного уровня судов и судей<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 18.

Однако, как показывает законодательная практика, сегодня в России политическая целесообразность превалирует над правовым подходом, и эта цель себя не оправдала ни тактически, ни стратегически. В конце 2001 г. под лозунгом продолжения судебной реформы, но, очевидно, по политическим мотивам был принят целый комплекс актов, в результате чего новое содержание приобрели правила о наделении судей полномочиями, о сроках этих полномочий, о несменяемости и неприкосновенности судей, которые явно снижают ранее существовавшие их статусные гарантии. При этом был использован такой порядок внесения изменений в законодательство о статусе судей, который в принципе противоречит Конституции РФ<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> «Законодательная процедура хронологически была выстроена таким образом, что в первую очередь рассматривались изменения в обычный по форме федеральный закон о статусе судей, для принятия которых требуется простое большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Далее именно факт такого одобрения новелл был использован в ходе обсуждения проекта изменений в федеральный конституционный закон о судебной системе, т.е. в нормы, приближенные к конституционному регулированию, непосредственно его продолжающие, для того чтобы обеспечить получение квалифицированного большинства голосов в Государственной Думе и Совете Федерации, установленного для одобрения федеральных конституционных законов.

Сама по себе такая организация законодательной процедуры представляется нарушающей правила одобрения федеральных конституционных законов, поскольку способствует искажению подлинного волеизъявления депутатов, позволяет использовать в целях получения квалифицированного большинства голосов такие аргументы, которые не связаны с обоснованием содержания принимаемого регулирования. Указанная последовательность принятия законов в принципе противоречит статье 15 и части 3 статьи 76 Конституции РФ, согласно которым федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам и, следовательно, последние — при необходимости изменений тождественных положений указанных актов разного уровня — должны корректироваться в первую очередь» (Там же. С. 18–19).

*Судья* — это лицо, наделенное полномочиями осуществлять правосудие и исполняющее свои обязанности на профессиональной основе. Закон о судебной системе (ч. 2

ст. 11) вводит понятие *почетный судья*, которым считается судья, находящийся в отставке и имеющий стаж работы в качестве судьи не менее десяти лет.

Исполнение обязанностей на профессиональной основе означает, что лицо, наделенное судейскими полномочиями, назначено в суд на постоянную работу, занимает должность судьи в соответствии со штатным расписанием конкретного суда и получает за эту работу заработную плату. Заработная плата (денежное вознаграждение) судьи по закону о судебной системе (ч. 3 ст. 11) не может быть уменьшена в течение всего времени его пребывания в должности. Судье в зависимости от занимаемой должности, стажа работы в должности судьи и иных обстоятельств присваиваются квалификационные классы, которые не изменяют его статус относительно других судей. Судья является государственным служащим, обладающим правами и обязанностями по осуществлению правосудия и особым правовым статусом.

Действующее законодательство не содержит специальных норм, определяющих перечень прав и обязанностей судей. Большинство конкретных прав судей связано с их полномочиями по рассмотрению подведомственных судам дел и закрепляется в отраслевом процессуальном законодательстве<sup>1</sup>. Закон о статусе судей (ч. 6 ст. 1) предоставляет общее для всех судей право получать на безвозмездной основе информацию, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С.102.

Основной обязанностью судьи является неукоснительное соблюдение Конституции РФ и законов. Судья обязан честно и добросовестно исполнять свои функции, быть объективным, беспристрастным и справедливым при осуществлении правосудия. Закон о статусе судей (ч. 2 ст. 3) устанавливает, что при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи и вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Таким образом, на судью законодательно налагаются не только правовые, но и морально-нравственные и этические обязательства.

Судья не вправе быть депутатом, третейским судьей, арбитром, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной,

преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Занятие судьи деятельностью, несовместимой с его должностью, влечет прекращение полномочий судьи.

Следует отметить, что законодательство вводит прямой запрет на занятие судьями какой-либо политической деятельностью, обеспечивая тем самым необходимую аполитичность, политическую нейтральность судебной власти. Хотя в данном случае и имеет место частичное ограничение политических прав судьи как гражданина, а именно конституционного права на участие конкретно в политических объединениях, но это является обоснованным и оправданным как неотъемлемая составляющая особого правового статуса судей.

Минимальные требования, которые предъявляются к судьям, установлены непосредственно Конституцией РФ (ст. 119) и состоят в том, что судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Эта статья Конституции РФ также определяет, что федеральным законом к судьям могут быть установлены дополнительные требования. В соответствии с этим конституционным положением закон о статусе судей (ст. 4) установил дополнительные ограничивающие требования для судей высших и ряда других судов.

Судьей Конституционного Суда РФ может быть гражданин, достигший 40 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет. Судьей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ может быть гражданин, достигший 35 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. Судьей верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) суда, федерального арбитражного суда округа может быть гражданин, достигший 30 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. Судьи других судов должны удовлетворять минимальным конституционным требованиям.

В стаж работы по юридической профессии включается время работы на требующих юридического образования государственных и муниципальных должностях, в том числе в органах местного самоуправления. Кроме того, в стаж работы по юридической профессии включаются время работы на требующих юридического образования должностях в органах Судебного департамента, в юридических службах организаций любых организационно-правовых форм и форм собственности, в научно-исследовательских институтах и

учреждениях, в качестве преподавателя юридических дисциплин в учреждениях среднего, высшего и послевузовского профессионального образования, а также в качестве адвоката и нотариуса.

Таким образом, судьей может стать каждый, кто имеет юридическое образование и требуемый по закону стаж работы по любой юридической специальности. Как представляется, в современных российских реалиях это негативно сказывается на качестве морально-нравственных и этических основ профессионализма судейского корпуса, а также на обязательной для истинного правосудия его ориентации на приоритет защиты прав личности.

Дополнением в закон о статусе судей (статья 4<sup>1</sup> в редакции от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ) введено обязательное медицинское освидетельствование претендента на должность судьи для подтверждения отсутствия у него заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи. Перечень таких заболеваний утверждается решением Совета судей Российской Федерации на основании представления федерального органа исполнительной власти в области здравоохранения.

Отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе. Квалификационная комиссия суда, в котором открылась вакантная должность судьи, объявляет об открытии вакансии в средствах массовой информации с указанием времени и места приема заявлений от претендентов на должность судьи, а также времени и места рассмотрения поступивших заявлений. Претендент на должность судьи должен сдать квалификационный экзамен и получить рекомендацию квалификационной комиссии. Решение квалификационной комиссии о рекомендации одного или нескольких претендентов направляется председателю суда, который в установленном порядке вносит представление о назначении одного из рекомендованных лиц на должность судьи.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 128) судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ, судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом.

Закон о статусе судей (ст. 6) устанавливает, что Президент РФ вносит в Совет Федерации представление о назначении судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ с учетом мнения председателей этих судов. Судьи других федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом по представлению соответственно Председателя Верховного Суда РФ и Председателя Высшего

Арбитражного Суда РФ. Судьи военных судов назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ.

Назначение кандидатов на должности судей производится только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей. Принятию Президентом РФ решения о представлении в Совет Федерации кандидатуры на должность судьи высшей судебной инстанции и о назначении судьи другой федеральной судебной инстанции предшествует рассмотрение соответствующей кандидатуры в Комиссии при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов.

Закон о статусе судей (ст. 8) устанавливает, что судья, впервые избранный<sup>1</sup> на должность, приносит в торжественной обстановке присягу следующего содержания: «Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят мне долг судьи и моя совесть».

<sup>1</sup> Использование в указанной статье термина «избранный» представляется некорректным, так как до настоящего времени все судьи Российской Федерации в том или ином порядке исключительно назначаются на должность судьи.

В соответствии с законом о судебной системе (ст. 14) и законом о статусе судей (ст. 11) *полномочия судьи в Российской Федерации не ограничены определенным сроком*, если иное не установлено Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральным законом о статусе судей. *Предельный возраст пребывания в должности судьи — 70 лет*. Для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации законами субъектов федерации может быть установлен иной предельный возраст пребывания в должности судьи этих судов.

Таким образом, ограничение судейских полномочий определенным сроком характеризуется как исключение из общего правила, которое может быть установлено только Конституцией РФ, федеральным конституционным законом и федеральным законом о статусе судей<sup>1</sup>. В Конституции РФ таких исключений нет. Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» устанавливает определенные ограничения на срок пребывания в должности судьи военного суда, связанные с порядком прохождения военной службы. Закон о статусе судей устанавливает возможность введения законом

субъекта Российской Федерации срока полномочий для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 124.

Закон о статусе судей (ст. 11 в редакции от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ) устанавливает, что судья федерального суда, за исключением судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ, в первый раз назначается на должность сроком на три года, по истечении которого он может быть назначен на ту же должность без ограничения срока полномочий до достижения предельного возраста пребывания в должности судьи.

Конституционный Суд РФ истолковал установленный трехлетний срок полномочий впервые назначаемых судей как представляющий собой по существу — исходя из его цели и правовой природы — предварительный испытательный срок, направленный на выявление причин, которые могут препятствовать дальнейшему назначению того или иного судьи на должность пожизненно. Таким образом, законодатель фактически ввел трехлетний испытательный срок для всех федеральных судей первого и второго звена судебной системы. Однако, учитывая, что в соответствии с программой судебной реформы на 2001–2005 гг. было запланировано увеличение судейского корпуса почти в два раза, трудно при таких условиях согласиться с достаточностью гарантий несменяемости и независимости судей при возможности рассматривать половину контингента занимающих судейские должности как работающих с испытательным сроком<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 126.

Мировой судья в первый раз назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет. При повторном и последующих назначениях (избраниях) на эту должность срок пребывания в должности, также устанавливаемый законом субъекта федерации, не может быть менее чем пять лет или до достижения предельного возраста.

Судья считается вступившим в должность с момента принесения им присяги, а при вступлении в должность судьи лица, ранее приносившего присягу, — со дня его назначения (избрания) на должность судьи.

Закон о статусе судей (ст. 6<sup>1</sup>) определяет порядок наделения полномочиями и прекращения полномочий председателей и заместителей председателей судов.

Председатель Конституционного Суда РФ и его заместитель избираются в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Председатель Верховного Суда РФ и его заместитель, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и его заместитель назначаются на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента РФ при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей. Представление Президентом РФ заместителей председателей этих судов основывается на представлении соответственно Председателя Верховного Суда РФ и Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ.

Председатели и заместители председателей иных федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются на должность Президентом также сроком на шесть лет по представлению соответственно Председателя Верховного Суда РФ и Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ при наличии заключения Высшей квалификационной коллегии судей (для районных судов — при наличии заключения квалификационной коллегии судей субъектов Российской Федерации).

Председатели, заместители председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность в порядке, определенном законом соответствующих субъектов федерации.

Полномочия председателей и заместителей председателей судов, установленные законом о статусе судей (ст. 6<sup>2</sup>), прекращаются по истечению срока, на который они были назначены. Эти полномочия могут быть прекращены досрочно решением квалификационной коллегии судей в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением должностных обязанностей. По прекращении полномочий председателя, заместителя председателя за ними сохраняются полномочия судьи суда, в котором они замещали соответствующую должность. При этом одно и то же лицо может быть назначено на должность председателя, заместителя председателя одного и того же суда неоднократно, но не более двух раз подряд.

Основу единого правового статуса судей составляют их *независимость, несменяемость и неприкосновенность*.

*Независимость судей* означает, что судья в своей профессиональной деятельности по осуществлению правосудия *никому не подотчетен* и подчиняется только Конституции РФ и действующему законодательству.

В соответствии с законом о статусе судей (ч. 1 ст. 9) независимость судей обеспечивается: предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия; запретом под угрозой ответственности чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; правом судьи на отставку; системой органов судейского сообщества; предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Норма о предоставлении судьям за счет государства материального и социально-бытового обеспечения, соответствующего их высокому статусу, продублирована в законе о судебной системе (ч. 2 ст. 11), который по своему рангу федерального конституционного закона имеет большую юридическую силу. Это сделано для того, чтобы материальные и социальные гарантии ввиду их особой значимости для практического обеспечения независимости судей не могли быть снижены другими актам. Этим же обусловлено и внесение в закон о судебной системе выше указанного положения о запрете уменьшать заработную плату (денежное содержание) судьи в течение всего времени его пребывания в должности. Порядок и объем материального обеспечения и меры социальной защиты судьи и членов его семьи установлены законом о статусе судей (ст. 19, 20).

Существенную гарантию независимости судей представляет собой установленная законом о статусе судей (ч. 2 ст. 9) особая защита государством судьи, членов его семьи и их имущества. Обязанность по обеспечению такой защиты возлагается на органы внутренних дел, если от судьи поступило соответствующее заявление. В соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» для защиты жизни и здоровья судей всех судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также присяжных заседателей и обеспечения сохранности их имущества могут применяться следующие меры: личная охрана; охрана жилища и имущества; выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности, а также временное помещение в безопасное место; переселение на другое место жительства; изменение места работы; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах; замена документов и изменение внешности.

Гарантии независимости судьи, включая меры его правовой защиты, материального и социального обеспечения, предусмотренные законом о статусе судей, распространяются на всех судей и не могут быть отменены или снижены иными нормативными актами Российской Федерации и ее субъектов.

Особое значение для независимости судей имеет установленная законом о статусе судей (ст. 10) *недопустимость вмешательства в деятельность судьи*. Всякое вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия преследуется по закону, и судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассматриваемых и находящихся в его производстве дел, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления, кроме случаев, предусмотренных процессуальным законом.

Конституция РФ (ст. 121) устанавливает, что *судьи несменяемы*. В развитие этого конституционного положения в законе о статусе судей (ст. 12) определено, что судья не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его согласия и его полномочия могут быть прекращены или приостановлены только по основаниям и в порядке, установленным этим законом. Поскольку приостановление и прекращение полномочий судьи без его согласия должно рассматриваться как исключение из правила о несменяемости судей, их основания исчерпывающим образом перечислены в законе о статусе судей и не подлежат расширительному толкованию<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 128.

*Приостановление полномочий судьи* означает, что он временно лишается возможности исполнять свои обязанности. В соответствии с законом о статусе судей (ст. 13) полномочия судьи приостанавливаются решением квалификационной коллегии судей при наличии одного из следующих оснований: признание судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу; возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечение его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу, а также участие судьи в предвыборной кампании в качестве кандидата в состав органа законодательной (представительной) власти Российской Федерации или ее субъекта; избрание судьи в состав такого органа. Решение о возобновлении полномочий судьи принимает та же квалификационная коллегия судей, которая и приостановила полномочия.

*Прекращение полномочий судьи* означает, что он лишается возможности исполнять свои обязанности и прекращает трудовые отношения с судом. В соответствии с законом о

статусе судей (ст. 14) полномочия судьи прекращаются по достижении судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или по истечении срока полномочий, если они были ограничены определенным сроком, а также при увольнении судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе. Полномочия судьи могут быть прекращены досрочно по следующим основаниям:

- письменное заявление судьи об отставке;
- неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;
- письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;
- прекращение гражданства Российской Федерации;
- занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;
- вступление в законную силу решения суда об ограниченной дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;
- смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;
- отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда.

В случае отмены решения квалификационной коллегии судей о прекращении полномочий судьи или отмены состоявшегося о нем обвинительного приговора суда либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера судья подлежит восстановлению в прежней должности с выплатой причитающейся ему заработной платы.

В качестве значимой меры обеспечения независимости судей закон о статусе судей (ст. 15) устанавливает *право каждого судьи на отставку*, в том числе и по собственному желанию независимо от возраста. Отставкой признается почетный уход или почетное удаление судьи с должности. Судья считается ушедшим или удаленным в отставку, если его полномочия прекращены: по письменному заявлению об отставке; по достижении предельного возраста пребывания в должности судьи (для судьи военного суда — пребывания на военной службе) или по истечении срока полномочий; в связи с

неспособностью по состоянию здоровья или по иной уважительной причине осуществлять правосудие, вступлением в законную силу решения суда об ограниченной дееспособности судьи либо о признании его недееспособным, а также при отказе от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда.

За лицом, пребывающим в отставке, сохраняется звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому сообществу. Напомним, что почетным судьей считается судья, находящийся в отставке, но имеющий при этом стаж работы в качестве судьи не менее десяти лет. Судье, пребывающему в отставке, в зависимости от стажа работы в должности судьи может выплачиваться не облагаемое налогом ежемесячное пожизненное содержание в размере до 85% заработной платы работающего по соответствующей должности судьи.

На судей, находящихся в отставке, распространяется, как и на действующих судей, запрет быть депутатом, третейским судьей, арбитром, принадлежать к политическим партиям, заниматься предпринимательской или иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской, литературной и другой творческой деятельности. В случае нарушения этого требования, а также при утрате судьей, находящимся в отставке, гражданства Российской Федерации или при совершении поступков, порочащих его и тем самым умаляющих авторитет судебной власти, отставка судьи прекращается. Отставка судьи прекращается решением квалификационной коллегии судей по месту его прежней работы или постоянного жительства, если эта коллегия установит, что он более не отвечает требованиям, предъявляемым к судьям законом о статусе судей.

Судья, находящийся в отставке, может быть с его согласия привлечен к осуществлению правосудия в качестве судьи, кроме исполнения обязанностей судьи Конституционного Суда РФ, на срок до одного года в порядке, установленном законом о статусе судей (ст. 7<sup>1</sup>).

Конституция РФ (ст. 122) устанавливает, что *судьи неприкосновенны*. В соответствии с законом о статусе судей (ст. 16) неприкосновенность судьи включает в себя неприкосновенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции (телефонных переговоров, почтовых, телеграфных, других электронных и иных принимаемых и отправляемых судьей сообщений). Судья, в том числе после прекращения его

полномочий, не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

Неприкосновенность не является личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, некоей индульгенцией на совершение им противоправных действий, а выступает в качестве важного средства защиты публичных интересов и, прежде всего, интересов правосудия. Судейская неприкосновенность — это определенное исключение из установленного Конституцией РФ (ст. 19) принципа равенства всех перед законом и судом, допускаемое самой Конституцией РФ, и по своему содержанию она выходит за пределы личной неприкосновенности, гарантируемой Конституцией (ст. 22) каждому человеку. Гарантии неприкосновенности судьи в основном не предполагают материально-правового иммунитета судьи от ответственности за совершенное преступление и заключаются, главным образом, в особой процедуре решения вопросов о привлечении судьи к ответственности за те или иные правонарушения<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 131–132.

Решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу принимается Генеральным прокурором РФ в отношении судьи:

— Конституционного Суда РФ — на основании заключения судейской коллегии в составе трех судей Верховного Суда РФ о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Конституционного Суда РФ;

— Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) суда, федерального арбитражного суда округа — на основании заключения судейской коллегии в составе трех судей Верховного Суда РФ о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Высшей квалификационной коллегии судей;

— иного суда — на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей соответственно верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации.

Заключение судебной коллегии о наличии в действиях судьи признаков преступления принимается в 10-дневный срок после поступления в суд соответствующего представления Генерального прокурора РФ с участием уполномоченного им прокурора, а также судьи и (или) его адвоката на основании представленных в суд материалов. Эта квазисудебная процедура специалистам представляется сомнительной с точки зрения функций суда и принципов процесса<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «Давая подобное заключение и оценивая характер вменяемых в вину судье действий как преступных (возможно даже, выходящих за рамки выдвигаемого прокурором подозрения или обвинения), суд фактически становится одним из тех субъектов, которые, если не формируют само обвинение, то весьма активно участвуют в этом, что никоим образом не согласуется с его уголовно-процессуальной функцией как органа правосудия. ...В ситуации, когда коллегия судей, давая согласие на привлечение судьи к уголовной ответственности, констатирует наличие в его действиях признаков преступления, она фактически предreshает вопрос, подлежащий разрешению в ходе производства по уголовному делу, и тем самым вмешивается в деятельность суда, рассматривающего это дело» (Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 135–136).

Первоначальная редакция закона о статусе судей устанавливала полный иммунитет судьи от административной и дисциплинарной ответственности. Однако в результате внесения в этот закон изменений и дополнений Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ эта гарантия независимости судьи была практически отменена (вряд ли некоторую усложненность процедуры наложения дисциплинарного и административного взыскания на судью можно считать чем-то адекватным ранее существовавшему иммунитету)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 133.

Закон о статусе судей в действующей редакции (ст. 12<sup>1</sup>) устанавливает дисциплинарную ответственность судей. За совершение дисциплинарного проступка

(нарушение норм данного закона, а также положений Кодекса судейской этики, утвержденного Всероссийским съездом судей) на судью, за исключением судей Конституционного Суда РФ, решением соответствующей коллегии судей может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения или досрочного прекращения полномочий судьи. Аналогичные взыскания за совершение дисциплинарного проступка в соответствии с федеральным конституционным законом о Конституционном Суде (ст. 15) могут быть наложены и на судью Конституционного Суда РФ, но только по решению самого этого суда.

Как представляется, введение дисциплинарной ответственности судей может иметь не столько позитивные, сколько негативные последствия, такие, как снижение гарантии независимости судей. Совершенно очевидно возрастает зависимость судьи от председателя суда, который может инициировать его привлечение к дисциплинарной ответственности.

Закон о статусе судей в действующей редакции (ч. 4 ст. 14) устанавливает, что судья может быть привлечен и к административной ответственности. Решение об этом принимается в 10-дневный срок после поступления соответствующего представления Генерального прокурора РФ в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) суда, федерального арбитражного суда округа — судебной коллегией из трех судей Верховного Суда РФ, а в отношении судьи иного суда — судейской коллегией из трех судей соответственно верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа.

Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или по иному основанию либо принудительно доставленный в любой государственный орган, если личность судьи не могла быть известна в момент задержания, после установления его личности подлежит немедленному освобождению. Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает, что обязанность освободить задержанного судью немедленно после установления его личности не распространяется на случаи задержания на месте преступления.

Личный досмотр судьи не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей.

Решение об избрании в отношении судьи в качестве меры пресечения заключения под стражу принимается по ходатайству Генерального прокурора РФ в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) суда, федерального арбитражного суда округа — судебной коллегией из трех судей Верховного Суда РФ, а судьи иного суда — судейской коллегией из трех судей соответственно верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа. Заключение судьи под стражу производится с согласия соответственно Конституционного Суда РФ либо соответствующей квалификационной коллегии судей. Представление в Конституционный Суд РФ или квалификационную коллегию судей вносит Генеральный прокурор РФ.

Закон о статусе судей предусматривает также особую процедуру осуществления в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий (если в отношении судьи не возбуждено уголовное дело либо он не привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу), связанных с ограничением его гражданских прав либо с нарушением его неприкосновенности. Такие действия допускаются не иначе как на основании решения, принимаемого в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) суда, федерального арбитражного суда округа — судебной коллегией из трех судей Верховного Суда РФ, а судьи иного суда — судейской коллегией из трех судей соответственно верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа.

После возбуждения уголовного дела в отношении судьи либо привлечения его в качестве обвиняемого по уголовному делу оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия в отношении судьи (кроме заключения его под стражу) производятся в порядке, установленном федеральным уголовно-процессуальным законом и федеральным законом об оперативно-розыскной деятельности.

При рассмотрении вопросов о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу, о привлечении судьи к

административной ответственности, о производстве в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий суд либо квалификационная коллегия судей, установив, что производство указанных мероприятий или действий обусловлено позицией, занимаемой судьей при осуществлении им судейских полномочий, отказывают в даче согласия на производство указанных мероприятий и действий.

Состав судебных коллегий Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, верховного суда республик, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа для принятия вышерассмотренных заключений и решений ежегодно утверждается соответственно Высшей квалификационной коллегией судей и квалификационной коллегией судей субъекта Российской Федерации.

Заключения и решения, принимаемые по вопросам ограничения неприкосновенности судей, могут быть обжалованы в установленном законом порядке. Уголовное дело в отношении судьи по его ходатайству, заявленному до начала судебного разбирательства, рассматривается Верховным Судом РФ.

#### **4.5. Конституционный Суд Российской Федерации**

Конституционный Суд Российской Федерации — это судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Правовые основы организации и деятельности Конституционного Суда РФ установлены Конституцией Российской Федерации (ст. 125) и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — закон о Конституционном Суде). Изменения и дополнения в закон о Конституционном Суде стали вноситься только начиная с 2001 г.: федеральными конституционными законами от 8 февраля 2001 г. № 1-ФКЗ, от 15 декабря 2001 г. № 4-ФКЗ, от 7 июня 2004 г. № 3-ФКЗ, от 5 апреля 2005 г. № 2-ФКЗ, от 5 февраля 2007 г. № 2-ФКЗ.

Самое существенное отличие Конституционного Суда РФ состоит в том, что он является единственным судебным органом, на который возлагается конституционный судебный контроль и за которым признается монополия на осуществление такого контроля. При этом Конституционный Суд РФ не может рассматриваться как высший орган всей судебной власти, а также как организационно возглавляющий и инстанционно вышестоящий по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации,

которые решают лишь вопросы о соответствии законов субъектов их конституциям (уставам)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 144–145.

Конституция РФ (ст. 125) и закон о Конституционном Суде (ст. 3) наделяют Конституционный Суд РФ полномочиями по следующим направлениям деятельности.

Первое направление деятельности Конституционного Суда РФ — это *разрешение дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров*, к которым относятся следующие акты:

— федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

— конституции республик, уставы, а также законы и иные нормативные акты субъектов РФ, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению этих органов и органов государственной власти субъектов РФ;

— договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, договоры между органами государственной власти субъектов РФ;

— не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации.

Следует обратить особое внимание на то, что Конституционный Суд РФ рассматривает дела о соответствии Конституции РФ только нормативных актов, которые вступили в законную силу, за исключением не вступивших в силу международных договоров.

Запросы о проверке соответствия Конституции РФ указанных нормативных актов в Конституционный Суд РФ полномочны направлять: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, а также органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними: по содержанию норм; по форме нормативного акта или договора; по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие. А также с точки зрения установленного

Конституцией РФ: разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти; разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти.

Особенности рассмотрения дел о проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров устанавливаются главой X закона о Конституционном Суде.

По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативных актов Конституционный Суд РФ принимает решение о признании этих актов либо отдельных их положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на таких актах или таких их отдельных положениях, не подлежат исполнению и в установленных федеральным законом случаях должны быть пересмотрены. Не вступившие в силу международные договоры, признанные не соответствующими Конституции РФ, не подлежат введению в действие и применению.

Второе направление деятельности Конституционного Суда РФ состоит в *разрешении споров о компетенции, установленной Конституцией РФ*.

Эти споры могут касаться различных вопросов: вторжения одного органа в компетенцию другого государственного органа, превышение компетенции тем или иным органом; присвоение компетенции другого органа посредством издания акта или совершения иного юридически значимого действия; уклонение конкретного органа от выполнения возложенных на него конституционных обязанностей; игнорирование компетенции при решении вопросов совместного ведения и т.д.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 32.

Конституционный Суд РФ уполномочен разрешать споры между федеральными органами государственной власти, федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между высшими государственными органами субъектов РФ.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает любой из участвующих в споре и указанных выше органов государственной власти. Кроме того, таким правом обладает Президент РФ в случае,

предусмотренном Конституцией РФ (ч. 1 ст. 85). А именно, когда Президент РФ использовал согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также последних между собой, но согласованное решение оказалось недостижимым.

Конституционный Суд РФ рассматривает споры о компетенции исключительно с точки зрения установленных Конституцией РФ: разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти; разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между высшими государственными органами субъектов РФ.

По итогам рассмотрения спора о компетенции Конституционный Суд РФ принимает решение, подтверждающее или отрицающее полномочие соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, послужившие причиной спора о компетенции. В случае, если Конституционный Суд РФ признает издание акта не входящим в компетенцию издавшего его органа государственной власти, акт утрачивает силу со дня принятия такого решения.

*Третье направление деятельности Конституционного Суда РФ заключается в рассмотрении дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод гражданина.*

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. В частности, такое право предоставлено Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

В Конституционном Суде РФ на предмет нарушения прав и свобод гражданина могут быть обжалованы федеральные законы, законы субъектов РФ и их конституции (уставы).

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима только при соблюдении двух обязательных условий: закон затрагивает установленные Конституцией РФ права и свободы граждан, и закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. При этом уведомление Конституционного Суда РФ о том, что он принял к рассмотрению

соответствующую жалобу, не влечет за собой в обязательном порядке приостановление производства по делу, в котором применен и (или) подлежит применению обжалуемый закон. Суд или иной орган, рассматривающий дело, вправе самостоятельно приостановить производство до принятия решения Конституционным Судом РФ.

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд РФ принимает решение о признании закона либо отдельных его положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ.

Закон или его отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Конкретное дело, в котором этот закон применен, подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке, а судебные расходы граждан и их объединений — возмещению в установленном порядке.

Четвертое направление деятельности Конституционного Суда РФ — это *рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов*.

Суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, примененного или подлежащего применению в деле, вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона. Предметом запроса суда, в отличие от индивидуальной или коллективной конституционной жалобы, может быть любой закон, а не только закон, затрагивающий права и свободы гражданина<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 33.

В период с момента вынесения решения суда об обращении и до принятия постановления Конституционного Суда РФ производство по делу или исполнение вынесенного судом решения приостанавливаются. Запрос в Конституционный Суд РФ о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, предоставляет суду, осуществляющему производство по делу, путь для того, чтобы не применять непосредственно конституционное положение (ст. 15) о высшей юридической силе и прямом действии Конституции РФ и снять с себя ответственность.

По итогам рассмотрения дела о конституционности закона по запросу суда Конституционный Суд РФ принимает решение о признании закона либо отдельных его

положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. Закон или его отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Пятое направление деятельности Конституционного Суда РФ состоит *в толковании Конституции РФ*.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании Конституции РФ обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы только законодательной власти субъектов РФ.

Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Шестое направление деятельности Конституционного Суда РФ — это *рассмотрение дела о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления*.

Обращение с запросом о даче такого заключения направляется в Конституционный Суд РФ Советом Федерации, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении или о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. В случае принятия Конституционным Судом РФ решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления рассмотрение обвинения прекращается.

Следует отметить, что обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности вступивших в силу федеральных законов и нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ или их отдельных положений, прежде всего регулирующих политические процессы и порядки, достаточно часто используются в политической конкуренции. Подобные обращения используются также политическими партиями, депутатскими объединениями, отдельными членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы для публичного позиционирования в общественном мнении по тем или иным социально-экономическим и политическим проблемам в целях политической рекламистики<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Закон и политика. С. 136.

Конституция РФ (ст. 104) наделяет Конституционный Суд РФ правом законодательной инициативы по вопросам его ведения. Кроме того, в законодательном процессе Конституционный Суд РФ выступает в качестве «негативного законодателя»<sup>2</sup>, так как признанные им неконституционными законы или их отдельные положения утрачивают силу.

<sup>2</sup> Парламентское право России. С. 177.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 100) также наделяет Конституционный Суд РФ правом обращаться с посланием к Федеральному Собранию, которое заслушивается совместно обеими его палатами.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда РФ являются *независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон*.

В своей деятельности судьи Конституционного Суда РФ выступают в личном качестве и не представляют каких бы то ни было государственных и общественных органов, политических партий, государственных, общественных, иных предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, государственных и территориальных образований, наций, социальных групп. Решения и другие акты Конституционного Суда РФ должны выражать соответствующую Конституции РФ правовую позицию, свободную от политических пристрастий.

Важная особенность Конституционного Суда РФ состоит в том, что рассмотрение всех дел и вопросов, принятие решений по ним производится этим судом только коллегиально. Решение принимается только теми судьями, которые участвовали в рассмотрении дела в судебном заседании.

Коллегиальность конституционного судопроизводства отличается от коллегиальности правосудия — представители населения не привлекаются к рассмотрению дел в Конституционном Суде, так как их разрешение требует глубоких юридических знаний и высокого профессионализма<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Дмитриев Ю. А., Шапкин М. А. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник для высших учебных заведений. М.: Эксмо, 2007. С. 170.

Закон о Конституционном Суде (ст. 7) устанавливает, что Конституционный Суд РФ независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношении от любых других органов, самостоятельно и независимо осуществляет информационное и кадровое обеспечение своей деятельности и для этого использует собственный аппарат, состоящий из Секретариата Конституционного Суда РФ и иных подразделений (ст. 111). Представляется, что этим нормам закона не соответствуют положения Указа Президента РФ от 7 августа 2000 г. № 1444 о том, что материально-техническое обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ и социально-бытовое обслуживание судей Конституционного Суда РФ, а также сотрудников его аппарата возложено на Управление делами Президента РФ.

Конституция РФ устанавливает, что Конституционный Суд РФ состоит из девятнадцати судей (ст. 125), назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ (п. «е» ст. 83, п. «ж» ст. 102). В соответствии с законом о Конституционном Суде (ст. 9) предложения о кандидатурах на должность судей Конституционного Суда РФ могут вноситься Президенту РФ членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов РФ, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Назначение на должность судьи Конституционного Суда РФ осуществляется Советом Федерации в индивидуальном порядке тайным голосованием. Председатель Совета Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суд РФ. Судья Конституционного Суда приносит на заседании Совета Федерации присягу следующего содержания: «Клянусь честно и добросовестно исполнять обязанности судьи Конституционного Суда Российской Федерации, подчиняясь при этом только Конституции Российской Федерации, ничему и никому более».

Закон о Конституционном Суде (ст. 4) устанавливает, что Конституционный Суд РФ вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее трех четвертей от общего числа судей, и его полномочия не ограничены определенным сроком.

Закон о Конституционном Суде (ст. 11) определяет более жесткие требования к занятиям и действиям, несовместимым с должностью судьи Конституционного Суда РФ, чем это законодательно установлено для других судебных должностей.

Судья Конституционного Суда РФ, как и другие судьи, не может быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать другие государственные должности, заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, но, кроме того, он не может занимать либо сохранять за собой общественные должности и иметь частную практику. Он не вправе осуществлять защиту и представительство, кроме законного представительства, в суде, арбитражном суде или иных органах, оказывать кому бы то ни было покровительство в получении прав и освобождении от обязанностей. Судья Конституционного Суда РФ имеет право осуществлять преподавательскую, научную и иную творческую деятельность, но занятие такой деятельностью не должно препятствовать выполнению обязанностей судьи и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании, если на то не дано согласие суда.

Особенно детально закон регламентирует запрет на участие судьи Конституционного Суда РФ в политической деятельности. Он не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Он также не может входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей.

Такая жесткая регламентация обусловлена тем, что многие дела, рассматриваемые Конституционным Судом РФ, имеют в качестве побудительных политических мотивы, и их заявители преследуют те или иные политические цели. Однако сложно утверждать, что действующий Конституционный Суд РФ не подвержен политическим влияниям и всегда принимает решения исключительно по правовым основаниям. Характерным примером того, когда решение Конституционного Суда РФ принималось исходя очевидно из политической целесообразности, а не принципа права, является Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П о признании не противоречащей Конституции РФ отмены выборов высшего должностного лица субъекта РФ на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В своем особом мнении по поводу этого решения судья Конституционного Суда РФ А. Л. Кононов указывает: «Так, Конституционный Суд в весьма туманных эвфемизмах намекает на некие “конкретные социально-правовые условия”, на развивающийся социально-исторический контекст, на полноту суверенитета законодателя, который “на каждом конкретном этапе развития полномочен корректировать организационно-правовые механизмы достижения конституционных ценностей”».

Кроме того, судья Конституционного Суда РФ не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации и перед любой аудиторией, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ или который изучается или принят судом к рассмотрению, до принятия решения по этому вопросу.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ с 2005 г. не ограничены определенным сроком, и предельный срок пребывания в должности судьи Конституционного Суда, так же как и для других судей, составляет семьдесят лет<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> До 2005 г. судья Конституционного Суда РФ назначался на должность на срок 15 лет и предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда РФ составлял 65 лет.

Независимость судьи Конституционного Суда РФ обеспечивается его несменяемостью, неприкосновенностью, порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом на отставку, обязательностью процедуры конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, представлением судье материального и социального обеспечения и гарантий безопасности, а также равенством прав всех судей Конституционного Суда РФ. Судья Конституционного Суда РФ имеет право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым в пленарных заседаниях Конституционного Суда РФ или в заседаниях палаты суда, в состав которой он входит.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ могут быть приостановлены, если в отношении судьи возбуждено уголовное дело, либо он привлечен в качестве обвиняемого по другому уголовному делу, или судья не способен выполнять свои обязанности по состоянию здоровья.

Закон о Конституционном Суде (ст. 18) устанавливает такие особые причины прекращения полномочий судьи Конституционного суда РФ, как нарушение порядка его назначения на должность и неучастие судьи в заседаниях суда или уклонение от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин.

Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат Конституционного Суда РФ.

Суд состоит из двух палат, включающих в себя соответственно десять и девять судей Конституционного Суда РФ. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки. В пленарных заседаниях участвуют все судьи Конституционного Суда РФ, в заседаниях палат — судьи, входящие в состав соответствующей палаты. Персональный состав палат не должен оставаться неизменным более чем три года подряд. Очередность исполнения судьями, входящими в состав палаты, полномочий председательствующего в ее заседаниях определяется на заседании палаты.

Конституционный Суд РФ вправе рассмотреть в пленарном заседании любой вопрос, входящий в его компетенцию. Исключительно в пленарных заседаниях Конституционный Суд РФ осуществляет следующее:

- разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик и уставов субъектов Российской Федерации;
- дает толкование Конституции РФ;
- дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- принимает послания Конституционного Суда РФ;
- решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Также в пленарных заседаниях Конституционный Суд РФ: избирает в индивидуальном порядке тайным голосованием большинством от общего числа судей сроком на три года Председателя, заместителя Председателя, судью-секретаря Конституционного Суда РФ и принимает большинством не менее двух третей решение об их досрочном освобождении от должности; формирует персональные составы палат; принимает Регламент Конституционного Суда РФ, который определяет порядок, правила и процедуры его деятельности; устанавливает очередность рассмотрения дел в пленарных заседаниях и

распределяет дела между палатами; принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судей Конституционного Суда РФ.

В заседаниях палат Конституционный Суд РФ осуществляет следующее:

— разрешает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

— разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

— проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов.

Решение, принятое как в пленарном заседании, так и в заседании палаты, является решением Конституционного Суда РФ.

Итоговые решения Конституционного Суда РФ по указанным выше направлениям его деятельности именуется постановлениями, которые выносятся от имени Российской Федерации, кроме итогового решения по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ, которое именуется заключением. Все иные решения Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуется определениями.

Решение Конституционного Суда РФ принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей, кроме решения о толковании Конституции РФ, которое принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей. Судья Конституционного Суда РФ, не согласный с решением суда, вправе письменно изложить свое особое мнение, которое приобщается к материалам дела и подлежит официальному опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» вместе с решением Конституционного Суда РФ.

Решение Конституционного Суда РФ окончательное, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения в полном объеме в открытом заседании Конституционного Суда РФ.

Решение Конституционного Суда РФ действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Решение Конституционного Суда РФ может быть официально разъяснено только самим этим судом в пленарном заседании или заседании палаты, принявшей это решение, по ходатайству органов и лиц, имеющих право обращения в Конституционный Суд РФ, других органов и лиц, которым оно направлено.

Решения Конституционного Суда РФ обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Местом постоянного пребывания Конституционного Суда РФ до вступления в силу Федерального конституционного закона от 5 февраля 2007 г. № 2-ФКЗ являлась столица Российской Федерации город Москва. В соответствии с указанным законом место постоянного пребывания Конституционного Суда РФ по политическим и иным не связанным с отправлением конституционного правосудия мотивам<sup>1</sup> было перенесено в город Санкт-Петербург.

<sup>1</sup> Этот вывод в достаточной мере подтверждает включенная в Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2007 г. № 2-ФКЗ норма следующего содержания: «В целях обеспечения доступа граждан и их объединений к конституционному правосудию, постоянной связи Конституционного Суда Российской Федерации с иными органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации в городе Москве, содействия в осуществлении Конституционным Судом Российской Федерации своих полномочий создается представительство Конституционного Суда Российской Федерации в городе Москве».

#### **4.6. Система федеральных судов общей юрисдикции Российской Федерации**

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие посредством гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Федеральные суды общей юрисдикции

рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях, за исключением тех дел, которые подсудны арбитражным и военным судам, а также мировым судьям, входящим в единую систему судов общей юрисдикции в качестве суда первой инстанции.

Развитие законодательства о судостроительстве на основе Конституции РФ 1993 г. обнаружило одну общую тенденцию, которая проявила и продолжает проявлять себя в ходе почти пятнадцати лет преобразования российской судебной системы. Новые для этой системы виды юрисдикции, осуществляющие конституционное и арбитражное судопроизводство, сравнительно быстро получили необходимую законодательную базу и начали действовать на ее основе. Традиционные же, коренящиеся в советском периоде судебные учреждения — суды общей юрисдикции, составляющие главное подразделение судебной системы как по объему выполняемых функций, так и по числу входящих в них судебных органов, с трудом поддаются трансформации — сложным оказался и процесс изменения законодательства об этих судах и их практическая перестройка. До сих пор не создана завершенная новая законодательная база для судов общей юрисдикции, которая, исходя из целостности и единства их системы, строго иерархического построения всех звеньев и инстанций этой юрисдикции, требует закрепления единым масштабным актом в форме федерального конституционного закона. Федеральный конституционный закон о судах общей юрисдикции должен регулировать как функции и внутреннюю организацию каждого судебного органа, так и систему взаимосвязей между отдельными уровнями судебной иерархии. Такой акт призван охватить весь круг вопросов судопроизводства общей юрисдикции, а также новые образования внутри системы судов общей юрисдикции, такие как мировые и военные суды, другие специализированные суды по рассмотрению гражданских, уголовных и административных дел<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 13–14.

В настоящее время полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов общей юрисдикции определяются в рамках Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Суды общей юрисдикции представляют собой основной вид судов по разрешению юридических споров между государством и гражданами, а также юридическими лицами, между самими гражданами и юридическими лицами. К компетенции судов общей юрисдикции, кроме того, относятся следующие функции судебной власти:

- защита прав граждан в их взаимоотношениях с органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления;
- судебный контроль соблюдения прав граждан при расследовании преступлений и проведении оперативно-розыскной деятельности;
- установление значимых юридических фактов и состояний;
- судебный контроль законности правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти;
- принятие решений об ограничении правосубъектности граждан.

При этом судебный контроль за законностью в ходе предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельности, дача разрешений на производство следственных действий, на применение мер процессуального принуждения, на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, принятие решений об ограничении правосубъектности граждан являются исключительной прерогативой судов общей юрисдикции<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 42.

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие и установленные для них полномочия *самостоятельно и независимо*, руководствуясь Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, а также конституциями (уставами) и другими законами субъектов РФ. Они осуществляют свою деятельность на основе принципов *законности, независимости судей, равенства всех граждан и юридических лиц перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон, гласности разбирательства дел*.

Организация системы федеральных судов общей юрисдикции предполагает наличие в ней судов разного уровня, что необходимо, прежде всего, для реализации прав граждан и юридических лиц на пересмотр судебного решения вышестоящим судом. Поэтому эта система включает как суды, рассматривающие дела по первой инстанции, так и вышестоящие

суды, рассматривающие дела в кассационном и надзорном порядке. Суды, рассматривающие дела в качестве одной и той же инстанции, могут принадлежать к различным по вертикали уровням системы. Их компетенция разграничивается по уголовным делам в зависимости от тяжести преступления, а по гражданским делам — от характера судебного спора. Исходя из специфики дела, его рассмотрение в первой инстанции может быть законодательно отнесено к компетенции суда более высокого уровня.

Систему федеральных судов общей юрисдикции Российской Федерации составляют:

- Верховный Суд Российской Федерации;
- Верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов;
- районные суды.

*Верховный Суд Российской Федерации* в соответствии с Конституцией РФ (ст. 126) является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Судьи Верховного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ (п. «е» ст. 83, п. «ж» ст. 102) при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Верховный Суд РФ осуществляет *полномочия* по рассмотрению гражданских и уголовных дел в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный Суд РФ *в качестве суда первой инстанции* рассматривает дела:

- об оспаривании нормативных и ненормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, ненормативных актов палат Федерального Собрания, нормативных актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;
- об оспаривании постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о прекращении их отставки;
- о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений;

— об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ и о расформировании этой комиссии;

— по разрешению споров между федеральными и региональными органами государственной власти и последних между собой, переданных суду на рассмотрение Президентом РФ в случае, когда в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 85) были использованы согласительные процедуры, но согласованное решение оказалось недостижимым;

— иные административные дела, имеющие важное государственное или международное значение, если они не могут быть рассмотрены в нижестоящих судах.

В качестве суда первой инстанции Верховный Совет РФ рассматривает уголовные дела в отношении членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей федеральных судов по их ходатайству, заявленному до начала судебного разбирательства.

Верховный Суд РФ является *непосредственно вышестоящей судебной инстанцией* по отношению к верховным судам республик, краевым и областным судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, окружным (флотским) военным судам. *В кассационной инстанции* Верховный Суд РФ рассматривает дела по жалобам и протестам на не вступившие в законную силу приговоры, определения и решения, вынесенные этими судами.

*В порядке надзора* Верховный Суд РФ разрешает дела по протестам на вступившие в законную силу приговоры, определения и решения, вынесенные судами общей юрисдикции независимо от их уровня. Судебный надзор осуществляется как путем проверки законности и обоснованности приговоров, определений, решений и постановлений нижестоящих судов, так и посредством принятия иных мер, направленных на единообразное и правильное применение судами федерального законодательства.

*По вновь открывшимся обстоятельствам* Верховный Суд РФ возобновляет дела в отношении приговоров и пересматривает гражданские дела, соответственно вынесенные или рассмотренные федеральными судами в субъектах РФ, окружными (флотскими) военными судами, а также пересматривает судебные решения, принятые самим Верховным Судом РФ.

Правосудие в Верховном Суде РФ осуществляется судьей единолично или на коллегиальной основе в зависимости от характера рассматриваемого дела по существу.

В полномочия Верховного Суда РФ входит *изучение и обобщение судебной практики* путем истребования дел и материалов, а также ознакомления непосредственно в судах с

практикой применения федерального законодательства. На основе обобщения судебной практики и анализа судебной статистики Верховный Суд РФ дает нижестоящим судам разъяснения по вопросам судебной практики.

Конституция РФ также наделяет Верховный Суд РФ: полномочием давать заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, если Государственная Дума выдвинула против него обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 93); правом законодательной инициативы по вопросам его ведения (ч. 1 ст. 104); правом обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров (ч. 2 ст. 125).

Верховный Суд РФ действует *в составе*:

- Пленум Верховного Суда РФ;
- Президиум Верховного Суда РФ;
- Кассационная коллегия;
- Судебная коллегия по гражданским делам;
- Судебная коллегия по уголовным делам;
- Военная коллегия.

Численный состав Верховного Суда РФ устанавливается Советом Федерации по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ. В настоящее время в состав Верховного Суда РФ входят 116 судей, в том числе<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> По данным официального сайта Верховного Суда Российской Федерации [www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru) на 1 июля 2007 г.

- Председатель Верховного Суда РФ, первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ, секретарь Пленума Верховного Суда РФ;
- Председатель и заместитель председателя Кассационной коллегии;
- 26 судей Судебной коллегии по гражданским делам, включая трех заместителей Председателя Верховного Суда РФ;
- 65 судей Судебной коллегии по уголовным делам, включая ее председателя — заместителя Председателя Верховного Суда РФ;
- 8 судей Военной коллегии, включая ее председателя — заместителя Председателя Верховного Суда РФ;
- 12 судей судебного состава докладчиков Президиума Верховного Суда РФ.

Каждая судебная инстанция Верховного Суда РФ самостоятельна и действует независимо от других судебных инстанций.

*Пленум Верховного Суда РФ* (далее — Пленум) действует в составе Председателя Верховного Суда РФ, его заместителей и всех судей Верховного суда РФ.

Пленум рассматривает материалы обобщения судебной практики и анализа судебной статистики и дает судам разъяснения по вопросам судебной практики; решает вопросы о выступлении с законодательной инициативой и об обращении в Конституционный Суд РФ; утверждает по представлению Председателя Верховного Суда РФ составы судебных коллегий, кроме Кассационной коллегии, и секретаря Пленума Верховного Суда РФ из числа его судей, а также рассматривает представления Председателя Верховного Суда РФ о приведении разъяснений Пленума в соответствие с федеральным законодательством.

Пленум на основании обвинения, выдвинутого Государственной Думой против Президента РФ, дает заключение о наличии либо об отсутствии в его действиях признаков государственной измены или иного тяжкого преступления.

Пленум утверждает по представлению Председателя Верховного Суда РФ регламент Верховного Суда РФ, состав Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, а также положение об этом совете.

Пленум созывается не реже одного раза в четыре месяца, и заседание Пленума правомочно при наличии не менее двух третей его состава.

В заседаниях Пленума участвуют Генеральный прокурор РФ в обязательном порядке и министр юстиции РФ. Другие лица могут принимать участие в заседаниях Пленума по приглашению Председателя Верховного Суда РФ.

Вопросы на обсуждения Пленума выносятся Председателем Верховного Суда РФ, Генеральным прокурором РФ или министром юстиции РФ. Постановления Пленума Верховного Суда РФ принимаются открытым голосованием большинством членов Пленума, участвующих в голосовании.

*Президиум Верховного Суда РФ* (далее — Президиум) утверждается Советом Федерации по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ. В настоящее время в состав Президиума входят Председатель Верховного Суда РФ, 6 его заместителей, 4 председателя судебных составов и 12 судей судебного состава докладчиков Президиума, включая его председателя (всего 23 члена Президиума Верховного Суда РФ)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> По данным официального сайта Верховного Суда Российской Федерации [www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru) на 1 июля 2007 г.

Президиум рассматривает в порядке надзора дела по протестам на определения Кассационной коллегии и на вступившие в законную силу решения, приговоры и определения судебных коллегий по гражданским и уголовным делам и Военной коллегии Верховного Суда РФ. Президиум вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, выносит решение о возобновлении дела по вновь открывшимся обстоятельствам, рассматривает вопросы судебной практики и анализа судебной статистики, а также разрешает вопросы, вытекающие из международных договоров. Он решает вопросы организации и координации работы судебных коллегий и аппарата Верховного Суда РФ.

Заседания Президиума проводятся не реже одного раза в месяц и правомочны при наличии большинства членов Президиума.

*Кассационная коллегия Верховного Суда РФ* рассматривает в качестве кассационной инстанции гражданские и уголовные дела по жалобам на не вступившие в законную силу решения, приговоры, определения и постановления, вынесенные Судебной коллегией по гражданским делам, Судебной коллегией по уголовным делам и Военной коллегией Верховного Суда РФ в качестве суда первой инстанции, а также рассматривает судебные дела по вновь открывшимся обстоятельствам. Судья, являющийся членом Кассационной коллегии, в период между ее заседаниями участвует в рассмотрении дел в составе соответствующей коллегии Верховного Суда РФ.

*Судебная коллегия по гражданским делам, Судебная коллегия по уголовным делам и Военная коллегия Верховного Суда РФ* рассматривают дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

В настоящее время в Судебной коллегии по гражданским делам действуют 4 судебных состава — первой инстанции, по административным делам, по гражданским делам, по трудовым и социальным делам; в Судебной коллегии по уголовным делам — 6 судебных составов, в том числе и первой инстанции, в Военной коллегии — 2 судебных состава<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru).

Деятельность Верховного Суда РФ обеспечивает аппарат этого суда и Управление делами Президента РФ.

При Верховном Суде РФ в качестве совещательного органа образуется *Научно-консультативный совет*, в задачу которого входит разработка научно обоснованных рекомендаций по принципиальным вопросам судебной практики. Состав этого совета и положение о нем утверждаются Пленумом Верховного Суда РФ.

Местом пребывания Верховного Суда РФ является столица Российской Федерации — город Москва.

*Верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов* (далее областные и приравненные к ним суды) образуют среднее звено системы федеральных судов общей юрисдикции. Они, с одной стороны, являются вышестоящими по отношению к судам общей юрисдикции (районным судам и мировым судьям), действующим в каждом субъекте РФ, а с другой стороны — нижестоящими по отношению к Верховному Суду РФ. По своему положению в системе судов общей юрисдикции и компетенции, которая распространяется на территорию соответствующего субъекта РФ и совпадает с границами административно-территориального деления страны на субъекты федерации, эти суды равнозначны. Областные и приравненные к ним суды создаются и упраздняются только федеральным законом, а судьи этих судов назначаются на должность Президентом РФ.

В пределах своей компетенции эти суды рассматривают дела в качестве суда первой и кассационной инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а также осуществляют другие установленные федеральным законом полномочия.

Областные и приравненные к ним суды *в качестве суда первой инстанции* рассматривают уголовные дела в основном о преступлениях против общественной безопасности, основ конституционного строя, безопасности государства, правосудия, мира и безопасности человека, а именно: убийство при отягчающих признаках; похищение человека, совершенное организованной преступной группой; изнасилование несовершеннолетних; захват заложника; бандитизм; организация преступного сообщества; угон воздушного судна; государственная измена; шпионаж; вооруженный мятеж; пиратство; геноцид и т.д. Эти суды вправе принять к своему производству по первой инстанции любое уголовное дело, подсудное нижестоящему суду при наличии ходатайства обвиняемого или переданное Верховным Судом РФ<sup>1</sup>.

1 Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 46.

К гражданским делам, рассматриваемым этими судами в качестве суда первой инстанции, относятся: дела, связанные с государственной тайной; о признании недействующими нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, затрагивающие права, свободы и охраняемые законом интересы граждан и организаций; об обжаловании решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, действующих на территории субъекта РФ, и их должностных лиц, а также о прекращении, приостановлении деятельности и ликвидации (запрета деятельности) средств массовой информации, распространяемых преимущественно на территории одного субъекта РФ и другие.

Рассмотрение дел в областных и приравненных к ним судах по первой инстанции осуществляется коллегиально или единолично. Коллегиальное рассмотрение дел осуществляется судом в составе трех судей. По ходатайству обвиняемого рассмотрение дел определенных категорий может осуществляться судьей и коллегией из 12 присяжных. В настоящее время суды с участием присяжных заседателей действуют во всех субъектах РФ.

*В кассационной инстанции* областные и приравненные к ним суды рассматривают не вступившие в законную силу приговоры, решения и определения районных судов, в том числе принятые ими в качестве суда апелляционной инстанции по отношению к мировым судьям.

*В порядке надзора* областные и приравненные к ним суды проверяют законность и обоснованность вступивших в законную силу приговоров, определений, решений и определений нижестоящих районных судов и мировых судей.

*По вновь открывшимся обстоятельствам* областные и приравненные к ним суды возобновляют дела в отношении приговоров и пересматривают гражданские дела, вынесенные или рассмотренные районными судами, а также пересматривают свои собственные судебные решения, вынесенные по уголовным и гражданским делам.

К полномочиям областных и приравненных к ним судов также относится рассмотрение:

— законности и обоснованности решений районных судов относительно выдачи разрешения на применение отдельных мер процессуального принуждения, производство следственных действий, проведение оперативно-розыскных мероприятий;

— материалов, подтверждающих необходимость ограничения конституционного права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища, представляемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

— ходатайств прокуроров о продлении содержания под стражей обвиняемых сверх сроков такой меры пресечения, когда это необходимо для завершения ознакомления обвиняемого и его защитника с материалами дела;

— жалоб на постановления районных судов о назначении административного наказания.

Кроме того, в полномочия этих судов входит изучение и обобщение судебной практики, анализ судебной статистики.

Верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов действуют *в составе* президиума суда, судебной коллегии по гражданским делам и судебной коллегии по уголовным делам.

*Президиум суда* действует в составе председателя суда, заместителей председателя — председателей судебных коллегий и наиболее опытных и квалифицированных судей в количестве, определяемом Президентом РФ.

Президиум уполномочен рассматривать дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, он также решает вопросы организации и координации работы судебных коллегий.

Заседания президиума проводятся не реже одного раза в два месяца по инициативе председателя суда и считаются правомочными при наличии большинства членов президиума. Постановления президиума принимаются открытым голосованием большинством голосов его членов, участвующих в голосовании.

*Судебные коллегии* рассматривают уголовные и гражданские дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке и по вновь открывшимся обстоятельствам. При рассмотрении дел по первой инстанции судебные коллегии действуют в составе судьи или коллегиально в составе трех судей. В кассационном порядке уголовные дела и гражданские дела по вновь открывшимся обстоятельствам рассматриваются коллегиально в составе трех

судей. Каждая судебная коллегия может состоять из судебных составов, которые рассматривают дела по территориальному или предметному признаку.

*Районный суд* является первичным звеном системы федеральных судов общей юрисдикции. Их пространственная компетенция распространяется на территории районов, городов и других муниципальных образований, существуют также межрайонные суды, имеющие аналогичный статус. Всего в Российской Федерации насчитывается около 2,5 тыс. районных и приравненных к ним судов<sup>1</sup>. Эти суды также создаются и упраздняются только федеральным законом, а их судьи назначаются на должность Президентом РФ.

<sup>1</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 42.

В пределах своей компетенции районные суды рассматривают дела в качестве суда первой и кассационной инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам, а также осуществляют другие установленные федеральным законом полномочия. Эти суды являются непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района, выступают в качестве апелляционной инстанции для таких мировых судей.

Районные суды выступают, главным образом, в *качестве суда первой инстанции* и разрешают основную массу уголовных, гражданских и административных дел, отнесенных к подсудности судов общей юрисдикции.

Районным судам подсудны все дела о преступлениях, в качестве меры наказания по которым может быть назначено лишение свободы до 15 лет, кроме дел, подсудных вышестоящим и военным судам, т.е. за исключением дел о наиболее тяжких и особо тяжких преступлениях и преступлениях, совершенных военнослужащими<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 43.

По общему правилу районному суду подсудны все гражданские дела, в частности, возникающие из семейных, трудовых, имущественных, земельных и иных правоотношений, за исключением тех, которые отнесены к компетенции мировых судей, военных судов и вышестоящих судов общей юрисдикции. Подсудность гражданских дел районному суду

определяется, как правило, местом жительства ответчика или местом нахождения имущества юридического лица.

К компетенции районных судов отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях, предварительное производство по которым осуществляется в форме административного расследования.

К компетенции районных судов относятся дела, *возникающие из публично-правовых отношений*, такие как: о защите избирательных прав и права на участие в референдуме; по жалобам на действия государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и муниципальных служащих, нарушающих права и свободы граждан; по жалобам на действия государственных органов и должностных лиц в связи с назначением административного наказания; по жалобам на отказ на выезд из страны и въезд в нее из-за границы; споры о необоснованном отнесении информации к категории информации с ограниченным доступом и другие.

В порядке *приказного производства* районные суды рассматривают дела о взыскании с граждан недоимок по налогам, государственному обязательному страхованию и другим обязательным платежам, о взыскании денежных сумм на основе нотариально удостоверенной сделки и другие.

В порядке *особого производства* районные суды решают вопросы установления тех или иных фактов (событий), с которыми связывается наступление определенных правовых последствий, в частности: о признании гражданина ограниченно дееспособным и недееспособным, безвестно отсутствующим и об объявлении гражданина умершим; об усыновлении (удочерении) ребенка; о признании имущества бесхозным и другие.

Районные суды осуществляют *судебный контроль* за законностью деятельности органов дознания и предварительного следствия, в том числе: разрешают применение отдельных мер процессуального принуждения и производства отдельных следственных действий; проверяют законность и обоснованность отдельных действий (бездействия) и решений прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя; разрешают проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, и рассматривают жалобы граждан, в отношении которых проводились оперативно-розыскные мероприятия.

В компетенцию районных судов входит принятие решений *по ограничению прав и свобод граждан* в случаях, предусмотренных законом.

Районные суды уполномочены принимать меры по исполнению принятых ими судебных решений. Они рассматривают материалы о снятии судимости, об условно-досрочном освобождении, о замене наказания более мягким и другие.

Районные суды действуют *в составе* председателя суда, заместителя председателя суда и судей. Дела в районном суде рассматриваются судьей единолично либо коллегиально. Существуют различные варианты организации работы по разрешению дел в районном суде: зональный (каждый судья рассматривает все дела, возникающие на его территории), предметный (специализация рассмотрения в зависимости от вида дела) и смешанный<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 45.

Для обеспечения деятельности судов общей юрисдикции Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» был учрежден специальный федеральный орган государственной власти. *Судебный департамент при Верховном Суде РФ* осуществляет кадровое, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных судов, органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судей.

Судебный департамент, а также его управления (отделы) в субъектах Российской Федерации и создаваемые им учреждения образуют систему Судебного департамента. Судебный департамент возглавляет Генеральный директор, который назначается на должность и освобождается от должности Председателем Верховного Суда РФ с согласия Совета судей Российской Федерации.

#### **4.7. Система арбитражных судов Российской Федерации**

Арбитражные суды в Российской Федерации осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров, возникающих из гражданских, административных и иных правоотношений, с участием юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя.

Институт арбитражных судов мировому сообществу, кроме России и некоторых стран — членов СНГ, неизвестен. Он достался России в наследство от бывшего СССР, в котором

этот институт более 60 лет занимался рассмотрением хозяйственных споров<sup>1</sup>. Однако арбитражные суды Российской Федерации представляют собой принципиально новые по своим полномочиям и функциям органы судебной власти. Основные задачи этих судов при рассмотрении подведомственных им споров состоят в защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций (далее — организаций) и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и в содействии укреплению законности и предупреждению правонарушений в этой сфере.

<sup>1</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 54.

Арбитражные суды являются федеральными судами и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Это означает, что на эти суды распространяются все общие принципы организации и деятельности судов Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Особенности полномочий, порядка образования и деятельности арбитражных судов определяются Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 4 июля 2003 г. № 4-ФКЗ, от 25 марта 2004 г. № 2-ФКЗ.

Деятельность арбитражных судов в Российской Федерации строится на основе принципов *законности, независимости судей, равенства организаций и граждан перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон, гласности разбирательства дел.*

Наиболее существенная особенность арбитражного судопроизводства состоит в порядке обжалования судебных решений. В отличие от судов общей юрисдикции в арбитражных судах в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ используются три процедуры обжалования и пересмотра судебных решений: апелляционная, кассационная и надзорная<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 186.

Значительными особенностями отличается также привлечение к арбитражному судопроизводству представителей общественности, не являющихся профессиональными судьями. В соответствии с Федеральным законом от 30 мая 2001 г. № 70-ФЗ «Об

арбитражных заседателей арбитражных судов Российской Федерации» арбитражные заседатели привлекаются к осуществлению правосудия в арбитражных судах первой инстанции. Ими могут быть только граждане, достигшие 25 лет, с безупречной репутацией, имеющие *высшее профессиональное образование и стаж работы в сфере экономической, финансовой, юридической, управленческой или предпринимательской деятельности не менее пяти лет*. Арбитражные заседатели привлекаются к рассмотрению конкретного дела по ходатайству стороны, заявленному до начала рассмотрения дела по существу. Каждая из сторон, заявившая такое ходатайство, самостоятельно выбирает кандидатуры двух арбитражных заседателей из списков арбитражных заседателей, формируемых арбитражными судами субъектов РФ и утверждаемых Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ.

Систему арбитражных судов Российской Федерации составляют:

- Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;
- федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды);
- арбитражные апелляционные суды;
- арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округов (арбитражные суды субъектов РФ).

*Высший Арбитражный Суд РФ* в соответствии с Конституцией РФ (ст. 127) является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Председатель, его заместители и судьи Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ (п. «е» ст. 83, п. «ж» ст. 127) при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд РФ (ВАС РФ) осуществляет следующие *полномочия*.

ВАС РФ рассматривает *в первой инстанции* дела: об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, нарушающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассмотрение которых отнесено федеральным законом к компетенции арбитражных судов; о признании недействительными

(полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, а также *в порядке надзора* дела по проверке вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов Российской Федерации.

ВАС РФ обладает конституционным правом (ст. 125) обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров, а также закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции.

По Конституции РФ (ч. 1 ст. 104) ВАС РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения. Он полномочен разрабатывать предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В полномочия ВАС РФ входит изучение и обобщение практики применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, разъяснение по вопросам судебной практики, а также решение вопросов, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Этот суд, как высший орган арбитражной системы, осуществляет меры по созданию условий для судебной деятельности арбитражных судов, в том числе по их кадровому, организационному, материально-техническому и иным видам обеспечения, решает вопросы образования постоянных судебных присутствий арбитражных судов, а также ведет судебную статистику и организует работы по ее ведению во всех арбитражных судах.

По вопросам внутренней деятельности арбитражных судов Российской Федерации и взаимоотношений между ними ВАС РФ принимает обязательный регламент арбитражных судов.

Высший Арбитражный Суд РФ действует *в составе*:

- Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ;
- Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ;
- судебная коллегия по рассмотрению споров, возникших из гражданских и иных правоотношений;
- судебная коллегия по рассмотрению споров, возникших из административных правоотношений.

В составе Высшего Арбитражного Суда РФ по решению его Пленума могут быть образованы иные судебные коллегии по рассмотрению отдельных категорий дел.

*Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ* (далее — Пленум) действует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, его заместителей<sup>1</sup> и судей Высшего Арбитражного Суда РФ. Он избирает из числа судей Высшего Арбитражного Суда РФ по представлению его Председателя секретаря Пленума сроком на три года (один и тот же судья может быть избран на эту должность неоднократно).

<sup>1</sup> По данным официального сайта Высшего Арбитражного Суда РФ [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) в настоящее время Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ имеет пять заместителей, один из которых является первым.

Пленум решает важнейшие вопросы деятельности арбитражных судов и осуществляет следующие полномочия: рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики; решает вопросы о выступлении с законодательной инициативой и об обращении в Конституционный Суд РФ; утверждает по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ членов судебных коллегий и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда РФ, а также судей, входящих в состав Президиума этого суда.

Пленум решает вопросы создания в структуре арбитражных судов судебных коллегий по рассмотрению отдельных категорий дел и утверждает места постоянного пребывания федеральных арбитражных судов округов. Он также решает вопросы образования постоянных судебных присутствий в составе арбитражных апелляционных судов и арбитражных судов субъектов РФ, определяет место их пребывания и назначает их руководителей из числа заместителей председателей соответствующих судов.

В полномочия Пленума входит утверждение составов президиумов всех арбитражных судов по представлению председателя соответствующего суда, а также регламента арбитражных судов и решение других вопросов организации и деятельности арбитражных судов.

Пленум созывается Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ по мере необходимости, но не реже двух раз в год и правомочен решать вопросы при наличии не менее двух третей его состава.

В заседаниях Пленума вправе принимать участие члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, Председатели Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, Генеральный прокурор РФ, министр юстиции РФ, председатели арбитражных судов. Другие лица могут принимать участие в заседаниях Пленума по приглашению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ.

Постановления Пленума принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа присутствующих членов Пленума.

*Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ* (далее — Президиум) действует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, его заместителей и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда РФ. По решению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ в состав Президиума могут быть введены судьи Высшего Арбитражного Суда РФ сроком на три года (один и тот же судья может быть введен в состав Президиума неоднократно).

Президиум рассматривает в порядке надзора дела по проверке вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов Российской Федерации, а также отдельные вопросы судебной практики.

Президиум созывается Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ по мере необходимости и правомочен решать вопросы при наличии большинства его членов.

В заседаниях Президиума вправе принимать участие Генеральный прокурор РФ. Другие лица, в том числе Председатели Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, министр юстиции РФ, могут принимать участие в заседаниях Президиума по приглашению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ.

Постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа присутствующих членов Президиума.

В Высшем Арбитражном Суде РФ из числа его судей создаются судебные коллегии, которые утверждаются Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ по представлению его Председателя. Председатель вправе в случае необходимости своим распоряжением привлекать судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в составе другой коллегии. Судебные коллегии возглавляют председатели — заместители Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ.

Судебные коллегии рассматривают дела в первой инстанции, изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных

нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные регламентом арбитражных судов.

В судебных коллегиях образуются судебные составы из числа судей, входящих в соответствующую коллегия. Судебные составы формируются Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ, и их возглавляют председатели, утвержденные Пленумом этого суда сроком на три года (один и тот же судья может быть утвержден в этой должности неоднократно).

В настоящее время в *судебной коллегии по рассмотрению споров, возникших из гражданских и иных правоотношений*, действуют три судебных состава — по корпоративному праву, по вещному праву, по договорному праву, в *судебной коллегии по рассмотрению споров, возникших из административных правоотношений*, действуют также три судебных состава — административный, налоговый, экспертный<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru).

При Высшем Арбитражном Суде РФ действует *Совет председателей арбитражных судов*, который является совещательным органом, рассматривающим вопросы организационной, кадровой и финансовой деятельности арбитражных судов. В состав этого совета входят Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и председатели арбитражных судов.

Для подготовки научно обоснованных рекомендаций по вопросам, связанным с формированием практики применения законов и иных нормативных правовых актов и разработкой предложений по их совершенствованию, при Высшем Арбитражном Суде РФ действует *Научно-консультативный совет*. Состав этого совета и положение о нем утверждаются Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ.

Местом пребывания Высшего Арбитражного Суда РФ является столица Российской Федерации — город Москва.

*Федеральные арбитражные суды округов* являются судами по проверке в кассационной инстанции законности вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов субъектов Российской Федерации и арбитражных апелляционных судов. В арбитражном судопроизводстве кассационная жалоба подается на вступившие в законную силу решения арбитражного суда первой инстанции, кроме Высшего Арбитражного Суда РФ, и (или) постановление арбитражного суда апелляционной инстанции.

В Российской Федерации действуют 10 федеральных арбитражных судов округов — арбитражных кассационных судов. За каждым таким судом закреплены несколько субъектов Российской Федерации и арбитражных апелляционных судов, в отношении решений и действий которых он осуществляет *проверку в кассационной инстанции законности их судебных актов*.

В полномочия федерального арбитражного суда округа входят также: пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов; обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом им деле; изучение и обобщение судебной практики; подготовка предложений по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, а также анализ судебной статистики.

Федеральный арбитражный суд округа действует *в составе* президиума, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникших из гражданских и иных правоотношений, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникших из административных правоотношений.

*Президиум федерального арбитражного суда округа* действует в составе председателя суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей, утверждаемых в состав президиума Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ сроком на два года (один и тот же судья может быть введен в состав президиума неоднократно).

Президиум федерального арбитражного суда утверждает по представлению председателя суда членов судебных коллегий и председателей судебных составов этого суда, рассматривает другие вопросы организации работы суда, а также вопросы судебной практики.

Президиум созывается председателем суда по мере необходимости и правомочен решать вопросы при наличии большинства членов президиума. Постановления президиума принимаются открытым голосованием большинством от общего числа присутствующих членов президиума. Члены президиума не вправе воздерживаться от голосования.

В федеральном арбитражном суде округа создаются *судебные коллегии*, которые утверждаются президиумом суда из числа судей этого суда по представлению председателя суда и возглавляются председателями — заместителями председателя суда. Председатель суда вправе в случае необходимости своим распоряжением привлекать судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в составе другой коллегии.

Судебные коллегии федерального арбитражного суда округа проверяют в кассационной инстанции законность судебных актов, вступивших в законную силу, по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов РФ и арбитражными апелляционными судами. Они изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные регламентом арбитражных судов.

В судебных коллегиях федерального арбитражного суда могут быть образованы *судебные составы* из числа судей, входящих в соответствующую судебную коллегию. Судебные составы формируются председателем суда. Судебный состав возглавляет председатель, утверждаемый президиумом суда сроком на три года (один и тот же судья может быть утвержден на эту должность неоднократно).

*Арбитражные апелляционные суды* являются судами по проверке в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов Российской Федерации, принятых ими в первой инстанции.

В Российской Федерации действует 20 арбитражных апелляционных судов, за каждым из которых закреплены несколько субъектов РФ. Арбитражный апелляционный суд, повторно рассматривая дело, проверяет в апелляционной инстанции законность и обоснованность судебных актов, не вступивших в законную силу, по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов РФ в первой инстанции.

В полномочия арбитражного апелляционного суда входит также пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов; обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в апелляционной инстанции; изучение и обобщение судебной практики; подготовка предложений по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, а также анализ судебной статистики.

Арбитражный апелляционный суд действует *в составе* президиума, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникших из гражданских и иных правоотношений, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникших из административных правоотношений.

*Президиум арбитражного апелляционного суда* действует в составе председателя суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей, утверждаемых в состав президиума Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ сроком на два года (один и тот же судья может быть введен в состав президиума неоднократно).

Президиум арбитражного апелляционного суда утверждает по представлению председателя суда членов судебных коллегий и председателей судебных составов этого суда, рассматривает другие вопросы организации работы суда, а также вопросы судебной практики.

Президиум созывается председателем суда по мере необходимости и правомочен решать вопросы при наличии большинства членов президиума. Постановления президиума принимаются открытым голосованием большинством от общего числа присутствующих членов президиума. Члены президиума не вправе воздерживаться от голосования.

В арбитражном апелляционном суде могут создаваться *судебные коллегии*, которые утверждаются президиумом суда из числа судей этого суда по представлению председателя суда и возглавляются председателями — заместителями председателя суда. Председатель суда вправе в случае необходимости своим распоряжением привлекать судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в составе другой коллегии.

Судебные коллегии арбитражного апелляционного суда проверяют в апелляционной инстанции законность и обоснованность судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов РФ в первой инстанции, повторно рассматривая дело. Они изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные регламентом арбитражных судов.

В арбитражных апелляционных судах образуются *судебные составы* из числа судей, входящих в соответствующую судебную коллегию, а при отсутствии судебных коллегий — из числа судей этого суда. Судебные составы формируются председателем суда. Судебный состав возглавляет председатель, утверждаемый президиумом суда сроком на три года (один и тот же судья может быть утвержден на эту должность неоднократно).

В составе арбитражного апелляционного суда по решению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ могут быть образованы *постоянные судебные присутствия*, расположенные вне места постоянного пребывания этого суда. Такие присутствия создаются

в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства участвующих в деле лиц, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, а также с учетом количества дел, рассматриваемых арбитражными апелляционными судами в отдаленных местностях. Постоянное судебное присутствие является обособленным подразделением арбитражного апелляционного суда вне места его постоянного пребывания, которое осуществляет его полномочия.

В субъектах Российской Федерации действуют *арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов*. На территории нескольких субъектов РФ судебная власть может осуществляться одним арбитражным судом. Судебную власть на территории одного субъекта РФ могут осуществлять несколько арбитражных судов. Арбитражные суды в субъектах РФ создаются федеральным законом.

Арбитражный суд субъекта РФ *рассматривает в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам*, за исключением дел, отнесенных к компетенции Высшего Арбитражного Суда РФ.

В полномочия арбитражного суда субъекта РФ входит также пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов; обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом им деле; изучение и обобщение судебной практики; подготовка предложений по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, а также анализ судебной статистики.

В арбитражном суде субъекта РФ действует президиум и могут образовываться судебные коллегии по рассмотрению споров, возникших из гражданских и иных правоотношений, и по рассмотрению споров, возникших из административных правоотношений.

*Президиум арбитражного суда субъекта РФ* действует в составе председателя суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей, утверждаемых в состав президиума Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ сроком на два года (один и тот же судья может быть введен в состав президиума неоднократно).

Президиум арбитражного суда субъекта РФ утверждает по представлению председателя суда членов судебных коллегий и председателей судебных составов этого суда,

рассматривает другие вопросы организации работы суда, а также вопросы судебной практики.

Президиум созывается председателем суда по мере необходимости и правомочен решать вопросы при наличии большинства членов президиума. Постановления президиума принимаются открытым голосованием большинством от общего числа присутствующих членов президиума. Члены президиума не вправе воздерживаться от голосования.

В арбитражном суде субъекта РФ могут создаваться *судебные коллегии*, которые утверждаются президиумом суда из числа судей этого суда по представлению председателя суда и возглавляются председателями — заместителями председателя суда. Председатель суда вправе в случае необходимости своим распоряжением привлекать судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в составе другой коллегии.

Судебные коллегии арбитражного суда субъекта РФ рассматривают в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции Высшего Арбитражного Суда РФ. Они изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные регламентом арбитражных судов.

В арбитражных судах субъектов РФ образуются *судебные составы* из числа судей, входящих в соответствующую судебную коллегия, а при отсутствии судебных коллегий — из числа судей этого суда. Судебные составы формируются председателем суда. Судебный состав возглавляет председатель, утверждаемый президиумом суда сроком на три года (один и тот же судья может быть утвержден на эту должность неоднократно).

В составе арбитражного суда субъекта РФ по решению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ могут быть образованы *постоянные судебные присутствия*, расположенные вне места постоянного пребывания этого суда. Такие присутствия создаются в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства участвующих в деле лиц, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, а также с учетом количества дел, рассматриваемых арбитражными судами субъектов РФ в отдаленных местностях. Постоянное судебное присутствие является обособленным подразделением арбитражного суда субъекта РФ вне места его постоянного пребывания, которое осуществляет его полномочия.

Организационно деятельность каждого арбитражного суда обеспечивает его аппарат, который возглавляет руководитель аппарата — *администратор арбитражного суда*, а в целом всей системы арбитражных судов Российской Федерации — Высший Арбитражный Суд РФ.

#### **4.8. Система военных судов Российской Федерации**

Военные суды Российской Федерации осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба (далее — органы). Эти суды осуществляют правосудие от имени Российской Федерации, рассматривая подсудные им дела в порядке гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

Военные суды являются федеральными судами общей юрисдикции и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Это означает, что на эти суды распространяются все общие принципы организации и деятельности судов Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Особенности полномочий, порядка образования и деятельности военных судов определяются Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

*Основными задачами* военных судов при рассмотрении дел являются обеспечение и защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений; нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов местного самоуправления, Российской Федерации и ее субъектов, федеральных и региональных органов государственной власти.

Военные суды *независимы от военного командования, органов военного управления*, никому не подотчетны и осуществляют правосудие самостоятельно, подчиняясь исключительно Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам. Они действуют в соответствии с демократическими принципами правосудия, установленными Конституцией РФ, руководствуются теми же материальными и процессуальными законами, что и другие суды общей юрисдикции. Надзор за деятельностью военных судов, как и в отношении других судов общей юрисдикции, осуществляет

Верховный Суд РФ, который является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и административным делам, подсудным военным судам. Такое правовое положение военных судов Российской Федерации адекватно их роли органов правосудия и выгодно отличает их от военных судов ряда зарубежных стран, где они изолированы от общих судов, подчинены командованию и действуют на основе особого законодательства, что ослабляет гарантии самостоятельности и независимости осуществляемого ими правосудия<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 175.

Военным судам *подсудны*:

— гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (далее — военнослужащие), граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений;

— дела о преступлениях, в совершении которых обвиняются военнослужащие, граждане, проходящие военные сборы, а также граждане, уволенные с военной службы, граждане, прошедшие военные сборы, при условии, что преступления совершены ими в период прохождения военной службы, военных сборов;

— дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы.

Граждане, уволенные с военной службы, и граждане, прошедшие военные сборы, вправе обжаловать в военный суд действия (бездействие) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятые ими решения, нарушившие их права, свободы и охраняемые законом интересы в период прохождения ими военной службы или военных сборов.

Военным судам, дислоцирующимся за пределами территории Российской Федерации, подсудны все гражданские, административные и уголовные дела, подлежащие рассмотрению федеральными судами общей юрисдикции, если иное не установлено международными договорами.

Военные суды рассматривают жалобы на применение лицом, производящим дознание, следователем или прокурором заключения под стражу в качестве меры пресечения и на

продление указанными лицами сроков содержания под стражей в отношении военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы, а также жалобы на действия (бездействие) военных прокуроров и принятые ими решения по соответствующим делам.

Военные суды в пределах своих полномочий и порядке, установленном федеральным законом, рассматривают дела и материалы, связанные с ограничениями конституционных свобод и прав на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища.

Подсудность дел военным судам, а также порядок осуществления ими правосудия в период мобилизации и в военное время определяется Федеральным конституционным законом «О военном положении».

*Судьи военных судов* должны удовлетворять всем требованиям, предъявляемым к судьям судов общей юрисдикции, но, кроме того, они должны иметь *офицерское звание и заключенный контракт о прохождении военной службы*. Действие такого контракта приостанавливается с момента принятия решения о назначении на должность судьи военного суда Президентом РФ и о назначении на должность судьи Военной коллегии Верховного Суда РФ Советом Федерации. При этом за судьями военных судов и Военной коллегии сохраняется статус военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» и с учетом положений закона о военных судах. Действие контракта о прохождении военной службы возобновляется в случае прекращения полномочий судей военных судов и Военной коллегии.

Назначение судьи военного суда на другую должность в том же суде или его перевод в другой военный суд осуществляется только с его согласия, за исключением случаев перевода судьи в военный суд, находящийся за пределами территории Российской Федерации или действующий в местностях, где введено чрезвычайное положение.

Судьи военных судов, годные по состоянию здоровья к военной службе, не могут быть уволены с военной службы без их согласия до достижения предельного возраста пребывания на военной службе. Судьям военных судов, достигшим предельного возраста, установленного для пребывания в соответствующем воинском звании, срок военной службы может быть продлен до 10 лет Председателем Верховного Суда РФ по рекомендации квалификационной коллегии судей военных судов, но не свыше достижения ими возраста 65 лет. Фактически предельный возраст пребывания в должности судьи военного суда составляет 65 лет и

меньше, чем предельный возраст пребывания в должности судьи других судов, который составляет 70 лет.

Военные суды создаются *по территориальному принципу* по месту дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов и располагаются в открытых для свободного доступа местах. В случае, если воинская часть, предприятие, учреждение или организация Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов дислоцируется за пределами территории Российской Федерации, по месту их дислокации могут быть созданы военные суды, если это предусмотрено международным договором. Военные суды создаются и упраздняются федеральным законом. Количество военных судов и численность военных судей устанавливаются Верховным Судом РФ.

Отход от действовавшего прежде принципа экстерриториальности системы отправления правосудия в армии и на флоте, когда вертикаль военных судов совпадала со структурой органов военного управления (дивизия — армия — военный округ (флот) — министерство обороны), способствует повышению независимости военных судов от командования<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 174.

*Систему военных судов* Российской Федерации составляют:

- Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации;
- окружные (флотские) военные суды;
- гарнизонные военные суды.

Высшей надзорной и кассационной инстанцией для системы военных судов является Верховный Суд РФ. Президиум Верховного Суда РФ рассматривает дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления Военной коллегии Верховного Суда РФ и военных судов, вступившие в законную силу. Кассационная коллегия Верховного Суда РФ рассматривает дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления Военной коллегии, принятые ею в первой инстанции и не вступившие в законную силу.

*Военная коллегия Верховного Суда РФ* действует в составе Верховного Суда РФ, является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к окружным (флотским) военным судам.

Военная коллегия осуществляет следующие *полномочия*:

— в *первой инстанции* рассматривает дела об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ, Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы; о преступлениях, в совершении которых обвиняется судья военного суда при наличии его ходатайства, а также о преступлениях особой сложности или особого общественного значения, которые Военная коллегия вправе принять к своему рассмотрению при наличии ходатайства обвиняемого;

— в *кассационной инстанции* рассматривает дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления окружных (флотских) военных судов, принятые ими в первой инстанции и не вступившие в силу;

— в *надзорной инстанции* рассматривает дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления военных судов, вступившие в силу.

Военная коллегия также рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении ее собственных решений и приговоров, вступивших в силу.

Военная коллегия образуется в составе председателя, его заместителя, председателей судебных составов, которые могут быть в ней образованы, и других судей Верховного суда РФ. Председатель Военной коллегии является заместителем Председателя Верховного Суда РФ и назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ и заключении квалификационной коллегии судей Верховного Суда РФ.

Военная коллегия рассматривает дела, подсудные военным судам, в следующем составе:

— в *первой инстанции* гражданские и административные дела рассматривает судья единолично либо коллегия, состоящая из трех судей, а уголовные дела рассматривают коллегия, состоящая из трех судей, либо судья и коллегия присяжных заседателей, либо коллегия, состоящая из судьи и народных заседателей;

— в *кассационной инстанции* дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления окружных (флотских) военных судов, принятые ими в первой инстанции и не вступившие в силу, рассматривает коллегия, состоящая из трех судей;

— в *надзорной инстанции* дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления военных судов, вступившие в силу, рассматривает коллегия, состоящая из трех судей.

*Окружной (флотский) военный суд* действует на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, на которой дислоцируются воинские части и учреждения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Окружной (флотский) суд осуществляет следующие *полномочия*:

— в *первой инстанции* рассматривает гражданские дела, связанные с государственной тайной, и дела о преступлениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 15 лет, пожизненного лишения свободы или смертной казни;

— в *кассационной инстанции* рассматривает дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных судов, принятые ими в первой инстанции и не вступившие в силу.

— в *надзорной инстанции* рассматривает дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных судов, вступившие в силу, а также на определения и постановления, принятые этим судом во второй инстанции.

Окружной (флотский) суд также рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении его собственных судебных решений, вступивших в силу.

Окружной (флотский) военный суд образуется *в составе* председателя, его заместителей, один из которых может быть первым заместителем, а также других судей. В этом суде образуется президиум, могут быть образованы судебные коллегии и судебные составы.

*Президиум окружного (флотского) суда* действует в составе председателя, его заместителей, заместителей председателя — председателей судебных коллегий и судебных составов.

Президиум на своих заседаниях рассматривает в надзорной инстанции гражданские, уголовные и административные дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных судов, вступивших в силу, а также на определения и постановления, принятые окружным (флотским) судом во второй инстанции.

В полномочия президиума входит также рассмотрение вопросов организации и координации работы судебных коллегий и судебных составов, определение их численности и

утверждение их председателей по представлению председателя суда, рассмотрение вопросов организации работы аппарата суда.

Окружной (флотский) суд рассматривает *в первой инстанции* дела в следующем составе:

— гражданские и административные дела рассматривает судья единолично либо коллегия, состоящая из трех судей;

— уголовные дела рассматривает коллегия, состоящая из трех судей, либо судья и коллегия присяжных заседателей, либо коллегия, состоящая из судьи и народных заседателей.

Окружной (флотский) военный суд рассматривает *в кассационной инстанции* дела по жалобам и протестам на судебные решения гарнизонных военных судов, принятые ими в первой инстанции и не вступившие в силу, а также жалобы и протесты на решения гарнизонных военных судов об аресте, о заключении под стражу, об ограничении права на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища, на действия (бездействие) лица, производящего дознание, следователя, прокурора и принятые ими решения коллегией, состоящей из трех судей.

*Гарнизонный военный суд* действует на территории, на которой дислоцируется один или несколько военных гарнизонов, и образуется в *составе* председателя, его заместителей и других судей.

Гарнизонный военный суд осуществляет следующие *полномочия*:

— в первой инстанции рассматривает гражданские, административные и уголовные дела, не отнесенные к компетенции Военной коллегии и окружного (флотского) военного суда;

— рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, приговоров, определений и постановлений, принятых им и вступивших в силу;

— принимает решения об аресте, содержании под стражей, об ограничении права на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища;

— рассматривает жалобы на действия (бездействие) лица, производящего дознание, следователя, прокурора и принятые ими решения в случаях и порядке, которые установлены уголовно-процессуальным законом.

Гарнизонный военный суд рассматривает дела в первой инстанции в следующем составе:

— гражданские и административные дела рассматривает судья единолично либо коллегия, состоящая из судьи и народных заседателей, если какая-либо из сторон заявит соответствующее ходатайство;

— уголовные дела рассматривает судья единолично либо коллегия, состоящая из судьи и народных заседателей.

Судья гарнизонного военного суда единолично принимает решения об аресте, содержании под стражей, об ограничении права на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища, а также рассматривает жалобы на действия (бездействие) лица, производящего дознание, следователя, прокурора и принятые ими решения в случаях и порядке, которые установлены уголовно-процессуальным законом.

Организационно деятельность всей системы военных судов Российской Федерации обеспечивает Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

#### **4.9. Судейское сообщество Российской Федерации и его органы**

Важная отличительная особенность судебной власти состоит в том, что ее носители — судьи образуют саморегулируемое сообщество корпоративного типа со своим кодексом поведения — Кодексом судейской этики<sup>1</sup> и системой профессионального отбора и квалификации. Деятельность судейского сообщества и его органов регламентируется Федеральным законом от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями (от 4 июля 2003 г. № 96-ФЗ, от 14 августа 2004 г. № 100-ФЗ, от 5 апреля 2005 г. № 33-ФЗ).

<sup>1</sup> Действующий Кодекс судейской этики, утвержден VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г.

Судейское сообщество в Российской Федерации образуют судьи федеральных судов всех видов и уровней и судьи всех судов субъектов Российской Федерации. Судьи федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации являются членами судейского сообщества с момента принесения ими присяги судьи и до момента прекращения полномочий судьи, кроме случая почетного ухода или почетного удаления судьи в отставку.

Судья, пребывающий в отставке, сохраняет свою принадлежность к судейскому сообществу до прекращения отставки и может привлекаться с его согласия к работе в органах судейского сообщества. Судья, пребывающий в отставке, в рамках его участия в деятельности судейского сообщества не вправе только избирать членов квалификационных коллегий судей и быть избранным в состав таких коллегий.

Органами судейского сообщества, которые формируются и действуют для выражения интересов судей как носителей судебной власти, являются:

- Всероссийский съезд судей;
- конференции судей субъектов Российской Федерации;
- Совет судей Российской Федерации;
- советы судей субъектов Российской Федерации;
- общие собрания судей судов;
- Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации;
- квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации.

Органы судейского сообщества осуществляют свою деятельность, которая регулируется принимаемыми этими органами актами, коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательстве в судебную деятельность.

Советы судей и квалификационные коллегии судей организуются на принципах выборности, сменяемости и подотчетности избравшим их органам. Квалификационные коллегии судей не подотчетны избравшим их органам за принятые решения.

Высшим органом судейского сообщества является *Всероссийский съезд судей*, который правомочен принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества, за исключением вопросов, относящихся к полномочиям квалификационных коллегий судей. Съезд также правомочен утверждать кодекс судейской этики и акты, регулирующие деятельность судейского сообщества.

Делегаты на съезд избираются по установленным законом нормам квотного представительства от судей федеральных судов всех видов и уровней и судей всех судов субъектов Российской Федерации. Делегаты съезда от Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, окружных (флотских) военных судов

избираются на общих собраниях судей этих судов. Делегаты от судей иных судов избираются на конференциях судей субъектов Российской Федерации.

Съезд созывается один раз в четыре года Советом судей Российской Федерации. Внеочередной съезд должен быть созван, если решение об этом принято конференциями судей не менее чем в половине субъектов Российской Федерации.

Съезд считается правомочным, если в его работе принимают участие более половины избранных делегатов. Председательствует на съезде председатель Совета судей РФ. Регламент работы съезда утверждается съездом. Решение съезда принимается простым большинством голосов, если съездом не устанавливается иной порядок принятия решений.

*Конференции судей субъектов Российской Федерации* представляют судей судов всех видов и уровней, а также мировых судей, действующих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, и правомочны принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества в субъектах РФ, за исключением вопросов, относящихся к полномочиям квалификационных коллегий судей. Конференции судей также правомочны утверждать акты, регулирующие деятельность органов судейского сообщества в субъектах федерации.

Делегаты на конференции судей избираются по утвержденным на предыдущих конференциях судей нормам представительства с учетом необходимости представительства на них судей судов всех видов и уровней, а также мировых судей, действующих на территории соответствующих субъектов федерации.

Конференции судей созываются советом судей соответствующего субъекта Российской Федерации по мере необходимости, но не реже одного раза в два года. Председательствует на конференции судей председатель совета судей соответствующего субъекта федерации.

Регламент работы конференций судей утверждается конференциями. Решения конференций судей принимаются простым большинством голосов, если конференциями не устанавливается иной порядок принятия решений.

*Совет судей Российской Федерации* является подотчетным съезду выборным органом судейского сообщества, который обладает следующими полномочиями:

— созывает Всероссийский съезд судей;

— дает согласие на назначение на должность и освобождение от должности Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ и заслушивает его

годовые отчеты об организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности;

— избирает судей в состав Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации вместо выбывших в периоды между съездами;

— изучает, обобщает и распространяет опыт работы органов судейского сообщества, разрабатывает рекомендации по совершенствованию их деятельности;

— определяет порядок участия судей гарнизонных военных судов, действующих за пределами Российской Федерации, в работе органов судейского сообщества субъектов Российской Федерации.

Представители Совета судей РФ вправе участвовать в обсуждении проекта федерального закона о федеральном бюджете в Федеральном Собрании.

Совет судей РФ избирается Всероссийским съездом судей на четыре года по установленным законом нормам квотного представительства от судей федеральных судов всех видов и уровней, судей всех судов субъектов РФ, а также по одному судье от каждого субъекта РФ, избираемому съездом по представлению соответствующей конференции судей. Члены Совета судей РФ, представляющие судей судов всех видов и уровней, избираются тайным голосованием на отдельных собраниях делегатов съезда от соответствующих судов из состава таких делегаций. Избранным считается судья, получивший на отдельных собраниях делегатов наибольшее число голосов делегатов съезда, принявших участие в голосовании при условии, что в голосовании принимали участие более половины делегатов съезда от соответствующих судов. Члены Совета судей РФ, представляемые конференциями судей, избираются тайным голосованием всех делегатов съезда. Избранным считается судья, получивший большинство голосов делегатов съезда, принявших участие в голосовании.

Полномочия члена Совета судей РФ могут быть досрочно прекращены по его инициативе или в случае совершения им дисциплинарного проступка по решению Всероссийского съезда судей, а в периоды между съездами — по решению Совета судей РФ.

Совет судей РФ может осуществлять свои полномочия, если его состав сформирован не менее чем на две трети, созывается по мере необходимости, но не реже двух раз в год, и работает в соответствии с регламентом проведения его заседаний, утвержденным Всероссийским съездом судей.

Рабочим органом Совета судей РФ является его Президиум, который создается для оперативного коллегиального решения вопросов, определенных регламентом Совета судей

РФ. Президиум избирается Советом судей РФ из числа его членов. Заседания Президиума проводятся по мере необходимости, но не реже четырех раз в год.

Совет судей РФ избирает из своего состава подотчетных ему председателя Совета судей РФ и его заместителей, которые по должности входят в состав Президиума. Член Совета судей РФ не может быть избран на должность председателя Совета судей РФ или его заместителя более двух раз подряд.

Председатель Совета судей РФ созывает Совет судей РФ, Президиум Совета судей РФ и руководит их работой. Он представляет Совет судей РФ в органах государственной власти и местного самоуправления, в общественных объединениях, средствах массовой информации, а также при осуществлении международного сотрудничества. По поручению председателя его полномочия может осуществлять один из его заместителей.

*Советы судей субъектов Российской Федерации* обладают следующими полномочиями:

— рассматривают в периоды между конференциями судей все вопросы, отнесенные к компетенции конференций судей, за исключением избрания квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации и заслушивания их отчетов;

— созывают конференции судей;

— избирают судей в состав квалификационных коллегий судей вместо выбывших в период между конференциями судей.

Советы судей субъектов РФ избираются сроком на два года конференциями судей в количестве и порядке, которые определяются конференциями судей в соответствии с их регламентами.

Полномочия члена совета судей субъекта РФ могут быть досрочно прекращены по его инициативе или в случае совершения им дисциплинарного проступка по решению конференции судей, а в периоды между конференциями — по решению совета судей субъекта РФ.

Совет судей субъекта РФ может осуществлять свои полномочия, если его состав сформирован не менее чем на две трети, и работает в соответствии с регламентом проведения его заседаний, утвержденным конференцией. Эти советы также избирают из своего состава подотчетных им председателей советов судей субъектов РФ и их заместителей. Член совета судей субъекта РФ не может быть избран на должность председателя совета или его заместителя более двух раз подряд.

В каждом суде не реже чем один раз в год могут созываться *общие собрания судей* для обсуждения вопросов, связанных с совершенствованием организации работы суда, выражения законных интересов судей, а также для проведения выборов делегатов на съезд и конференцию судей. По решению общего собрания может быть избран совет судей данного суда.

Особое место в системе органов судейского сообщества в Российской Федерации занимают квалификационные коллегии судей, на которых лежит ответственность за профессиональный отбор и формирование достойного и способного осуществлять действительно справедливое и беспристрастное правосудие судейского корпуса по всей иерархии судебных органов, начиная от ее нижних звеньев и заканчивая высшими судебными инстанциями.

Закон об органах судейского сообщества устанавливает, что к полномочиям *Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации* относится рассмотрение и вынесение мотивированных решений по следующим вопросам:

— рассмотрение заявлений кандидатов на должности Председателя Верховного суда РФ, Председателя Высшего Арбитражного суда РФ, их заместителей и представление Президенту РФ своих заключений;

— рассмотрение заявлений на должности председателей, заместителей председателей других федеральных судов (за исключением районных судов), а также судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, окружных (флотских) военных судов и представление соответственно Председателю Верховного суда РФ и Председателю Высшего Арбитражного суда РФ своих заключений;

— рассмотрение представления Председателя Верховного Суда РФ об утверждении судей Верховного Суда РФ членами Президиума Верховного Суда РФ и членами Кассационной коллегии Верховного Суда РФ, а также об утверждении председателей Кассационной коллегии, Судебной коллегии по гражданским делам, Судебной коллегии по уголовным делам, Военной коллегии и иных коллегий Верховного Суда РФ и их заместителей и представление Председателю Верховного Суда РФ своих заключений;

— объявление в средствах массовой информации об открытии вакантных должностей председателей, заместителей председателей федеральных судов (за исключением районных судов), а также судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, федеральных

арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, окружных (флотских) военных судов с указанием времени и места приема и рассмотрения документов;

— приостановление, возобновление либо прекращение полномочий (за исключением прекращения полномочий судей, достигших предельного возраста пребывания в должности судьи, или судей, у которых истекли сроки их полномочий), а также прекращение отставки председателей, заместителей председателей федеральных судов (за исключением районных судов), судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, окружных (флотских) военных судов, членов Совета судей РФ и Высшей квалификационной коллегии судей РФ, председателей советов судей и квалификационных коллегий судей субъектов РФ и их заместителей;

— осуществление квалификационной аттестации председателей, заместителей председателей федеральных судов (за исключением Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ и районных судов), а также судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, окружных (флотских) военных судов;

— предоставление заключений о возможности привлечения судей, пребывающих в отставке, к исполнению обязанностей судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, окружных (флотских) военных судов;

— присвоение судьям первого и высшего квалификационных классов;

— наложение дисциплинарных взысканий на председателей, заместителей председателей федеральных судов (за исключением районных судов), а также судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, окружных (флотских) военных судов, членов Совета судей РФ и Высшей квалификационной коллегии судей РФ, председателей, заместителей председателей советов судей и квалификационных коллегий судей субъектов РФ за совершение ими дисциплинарного проступка;

— утверждение положения о порядке работы квалификационных коллегий судей;

— рассмотрение вопросов, отнесенных к компетенции квалификационных коллегий судей субъектов РФ, в случае невозможности их разрешения этими коллегиями;

— ознакомление с работой квалификационных коллегий судей субъектов РФ, заслушивание сообщений их председателей о проделанной работе и составление рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности указанных коллегий, изучение и обобщение практики работы квалификационных коллегий судей, организация учебы членов этих коллегий;

— принятие решений о представлении судей к награждению государственными наградами и присвоении им почетных званий Российской Федерации.

Высшая квалификационная коллегия судей РФ формируется сроком на четыре года в количестве 29 членов коллегии.

В состав этой коллегии на съезде по нормам квотного представительства от Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, окружных (флотских) военных судов избираются восемнадцать судей. Судьи в состав Высшей квалификационной коллегии судей РФ избираются тайным голосованием на отдельных собраниях делегатов съезда от соответствующих судов из состава таких делегаций. Избранным считается судья, получивший на отдельных собраниях делегатов наибольшее число голосов делегатов съезда, принявших участие в голосовании при условии, что в голосовании принимали участие более половины делегатов съезда от соответствующих судов.

Десять членов коллегии — представители общественности — назначаются Советом Федерации РФ, а еще один член коллегии назначается Президентом РФ и является его представителем.

Высшая квалификационная коллегия судей РФ может осуществлять свои полномочия, если ее состав сформирован не менее чем на две трети. Рабочим органом Высшей квалификационной коллегии судей РФ является его Президиум, который образуется для оперативного коллегиального решения вопросов, связанных с организацией работы коллегии, и подотчетен ей. Президиум Высшей квалификационной коллегии судей РФ состоит из председателя коллегии и трех его заместителей, избираемых коллегией из числа ее членов.

*Квалификационные коллегии судей субъектов РФ* рассматривают отнесенные к их компетенции вопросы и принимают мотивированные решения в отношении судей верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов, арбитражных судов субъектов РФ,

мировых судей, судей районных судов (в том числе председателей и заместителей председателей районных судов), гарнизонных военных судов, а в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов РФ — в отношении судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ. К компетенции этих квалификационных коллегий судей относятся следующие вопросы:

— рассмотрение заявлений лиц, претендующих на соответствующую должность судьи, и составление с учетом результатов квалификационного экзамена заключения о рекомендации данных лиц на должность судьи либо об отказе в такой рекомендации;

— рассмотрение представлений председателей верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов об утверждении судей этих судов членами президиумов указанных судов и представление Председателю Верховного Суда РФ своих заключений;

— рассмотрение представлений председателей верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов об утверждении председателей судебных коллегий по гражданским делам, по уголовным делам, иных судебных коллегий и предоставление своих заключений Председателю Верховного Суда РФ, который утверждает председателей указанных коллегий;

— утверждение состава экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена у кандидатов на должность судьи соответствующего суда;

— объявление в средствах массовой информации об открытии вакантных должностей председателей, заместителей председателей районных судов, а также судей соответствующих федеральных судов с указанием времени и места приема и рассмотрения документов;

— организация проверки достоверности биографических и иных сведений, представленных кандидатами на вакантные должности;

— приостановление, возобновление либо прекращение полномочий (за исключением прекращения полномочий судей, достигших предельного возраста пребывания в должности судьи, или судей, у которых истекли сроки их полномочий), а также прекращение отставки судей соответствующих федеральных судов, председателей и заместителей председателей районных судов, членов соответствующих советов судей и квалификационных коллегий судей субъектов РФ;

— осуществление квалификационной аттестации судей соответствующих судов, а также мировых судей, председателей и заместителей председателей районных судов и присвоение им классификационных классов, за исключением первого и высшего классов;

— представление заключения о возможности привлечения судей, пребывающих в отставке, к исполнению обязанностей судей соответствующих федеральных судов, а также председателей и заместителей председателей районных судов;

— наложение дисциплинарных взысканий на судей соответствующих судов (в том числе на председателей и заместителей председателей районных судов) за совершение ими дисциплинарного проступка.

Квалификационные коллегии судей субъектов РФ формируются сроком на два года в количестве, которое зависит от общей численности судей и состава судов в субъекте РФ. В состав этих квалификационных комиссий входят судьи, представители общественности и представители Президента РФ.

Судьи в состав квалификационной коллегии судей субъекта РФ избираются тайным голосованием на конференции судей в порядке, определяемом этой конференцией. Представители общественности назначаются законодательным (представительным) органом субъекта РФ, а президентский представитель — Президентом РФ.

Квалификационная коллегия судей субъектов РФ может осуществлять свои полномочия, если ее состав сформирован не менее чем на две трети.

Квалификационные коллегии судей осуществляют свою деятельность в соответствии с положением о порядке работы квалификационных коллегий судей, утверждаемым Высшей квалификационной коллегией судей РФ.

Закон об органах судейского сообщества устанавливает определенные требования к членам квалификационных коллегий.

В состав квалификационных коллегий судей субъектов РФ не могут быть избраны председатели судов и их заместители. В состав Высшей квалификационной коллегии судей РФ не могут быть избраны Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и их заместители.

Судья не может быть избран одновременно в совет судей и квалификационную коллегия судей одного уровня, а также не может быть членом одновременно Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационной коллегии судей субъекта РФ.

Член квалификационной коллегии судей не может быть избран на должность председателя или заместителя председателя коллегии более двух раз подряд.

Полномочия члена квалификационной коллегии судей из числа судей могут быть досрочно прекращены по его инициативе, либо в случае совершения им дисциплинарного проступка, либо в случае его отсутствия на заседаниях коллегии в течение четырех месяцев без уважительных причин. Решение о досрочном прекращении полномочий члена квалификационной коллегии судей из числа судей принимается съездом (конференцией) судей, а в период между съездом (конференциями) судей — соответствующим советом судей.

Представителями общественности в квалификационных коллегиях судей могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 35 лет, имеющие высшее юридическое образование, не совершавшие порочащих их поступков, не занимающие государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, не являющиеся руководителями организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, адвокатами и нотариусами.

Представителями Президента РФ в квалификационных коллегиях судей могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование и не совершавшие порочащих их поступков. Следует отметить, что почему-то для представителей Президента РФ в квалификационных коллегиях судей возрастной ценз не устанавливается, а также на них не распространяются требования, связанные с занимаемым ими должностным и служебным положением.

Представители общественности и Президента РФ в квалификационных коллегиях судей при осуществлении полномочий члена коллегии, а также во внеслужебных отношениях должны избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности указанных представителей. Таким образом, для этих членов квалификационных коллегий судей законодательно устанавливаются требования морально-нравственного и этического характера, аналогичные установленным для судей.

Полномочия члена квалификационной коллегии судей — представителя общественности могут быть досрочно прекращены по решению Совета Федерации или законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в случаях совершения им порочащего поступка, а также при систематическом неисполнении им обязанностей члена коллегии.

Полномочия члена квалификационной коллегии судей — представителя Президента РФ могут быть досрочно прекращены Президентом РФ. При этом никаких оснований для принятия Президентом РФ такого решения законодательно не устанавливается.

Законом об органах судейского сообщества устанавливаются порядок рассмотрения представленных материалов, принятия и оформления решений квалификационных коллегий судей, сроки рассмотрения, право и порядок пересмотра решений квалификационных коллегий по вновь открывшимся обстоятельствам, а также право и порядок обжалования их решений.

Советы судей и квалификационные коллегии судей вправе запрашивать у государственных органов, общественных объединений и должностных лиц и получать от них сведения и документы, необходимые для их деятельности. Запросы, обращения и решения органов судейского сообщества подлежат рассмотрению в месячный срок со дня их поступления.

Советы судей и квалификационные коллегии судей периодически обмениваются информацией о своей деятельности, осуществляют связи с органами судейского сообщества и профессиональными объединениями судей других государств, с международными организациями, а также со средствами массовой информации.

Организационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности органов судейского сообщества, в том числе содержание их аппаратов и учреждение их печатных изданий, осуществляет Судебный департамент при Верховном Суде РФ и входящие в его систему органы. Таким образом, все органы судейского сообщества находятся на полном государственном обеспечении и содержании.

Институциональное построение судебной власти, система судебных органов и их организация существенным образом предопределяет качество правосудия. Но даже самое идеальное институциональное построение судебной власти не дает гарантии того, что правосудие действительно будет осуществляться справедливо, независимо и беспристрастно. Определяющим фактором является то, кто и как работает в судебных органах, персонально и непосредственно осуществляя правосудие, т.е. носители судебной власти — судьи. К сожалению, сегодня судейское сообщество в России, мягко говоря, далеко от совершенства, и даже специально предназначенные для этого органы сообщества не способны обеспечить требуемый профессиональный и принципиально необходимый морально-нравственный и этический уровень российских судей.

Российский судебный корпус в значительной мере поражен коррупцией в двух ее тесно взаимосвязанных и сливающихся формах — низовая коррупция, когда подкупают судей и сотрудников судов, и политическая, когда власть влияет на принятие судебных решений через систему назначения судей и их материальное и социальное обеспечение<sup>1</sup>. Данный прискорбный факт подтверждает исследование, проведенное в 2007 г. международной организацией по борьбе с коррупцией Transparency International, в котором указывается, что годовой объем взяток в российских судах достиг 210 млн долларов<sup>2</sup>. Это подтверждает и Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин: «Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России. Судебная коррупция встроена в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти: например, в сети по развалу уголовных дел и по перехвату чужого бизнеса»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> По определению Генерального директора Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» Е. Панфиловой.

<sup>2</sup> Global corruption report 2007. Corruption in Judicial Systems. Transparency International, Cambridge University Press, 2007.

<sup>3</sup> *Ильичев Г.* Валерий Зорькин: «Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России» // Известия. 25.10.2004 г.

Во многом вследствие указанного явления, несмотря на периодически звучащие заявления официальных представителей власти об успешном завершении судебной реформы, российская судебная система так и не стала действительно независимой и самостоятельной, она явно не обеспечивает реальную защиту прав и законных интересов граждан. Подтверждением может служить тот факт, что, по данным Европейского суда по правам человека в Страсбурге, количество исков, поданных российскими гражданами в этот суд, постоянно растет, и с 2490 в 2001 г. выросло до 18 500 в 2006 г., составив 20,8% от всех поступивших исков<sup>4</sup>. При этом из 207 дел, которые с момента присоединения России к Европейской конвенции суд успел рассмотреть по существу, российские граждане выиграли у своего государства 197 дел (95%), и только за один 2006 г. государство выплатило своим гражданам 1 367 000 евро и 1 055 000 рублей компенсации<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Официальный сайт Европейского суда по правам человека [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>5</sup> Свой Страсбург // Ведомости. 28.04.2007 г.

Многие судебные решения принимаются российскими судами исходя не из принципов права и действующего законодательства, а в соответствии с «политической целесообразностью» и по так называемому «телефонному», а, по сути, приказному праву. В деятельности судебной власти Российской Федерации проявляются и нарастают те же самые симптомы, которые характеризовали кризис советской юстиции, определяющим из которых остается отсутствие в обществе доверия и уважения к суду и юстиции в целом. Так, по проведенному в марте 2007 г. исследованию Левада-Центра только 17% российских граждан считают, что суды вполне заслуживают доверия, а по исследованию, проведенному в июле того же года, 60% полагают, что простой человек может скорее добиться справедливости в Европейском суде по правам человека, чем в российском суде<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Сайт Левада-Центра [www.levada.ru](http://www.levada.ru).

### **Литература**

1. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Под ред. Б. А. Золотухина. М.: Редакция газеты «Демократический выбор», 2001.
2. Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / Под. ред. Т. Г. Морщаковой. М.: Юристъ, 2003. С. 9–244.
3. *Черников В. В.* Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. Раздел I. Судебная система. М.: Проспект, 2006. С. 7–101.

### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Глава 7. Судебная власть.
2. Всеобщая Декларация прав человека ООН.
3. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
4. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
5. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
6. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
7. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

8. Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

#### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru).

2. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru).

3. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru).

4. Официальный сайт Европейского суда по правам человека [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

## ГЛАВА 5

### КОНТРОЛЬНЫЕ ОРГАНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 5.1. Прокуратура Российской Федерации

Прокуратура занимает особое место в системе государственной власти Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации не входит ни в систему исполнительной, ни в систему судебной власти. Место прокуратуры РФ в системе государственной власти не нашло четкого определения в Конституции РФ, в которой статья 129, устанавливающая организационно-правовые основы деятельности прокуратуры РФ, включена в главу 7 «Судебная власть».

Прокуратура, как считают многие специалисты, выполняет роль одного из элементов системы сдержек и противовесов в отношениях между законодательной, судебной и исполнительной властями. Она призвана обеспечивать деятельность каждой ветви власти в рамках своего конституционного поля путем применения мер к устранению нарушений законов. В этом состоит регулятивная функция прокуратуры в общественных отношениях<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 116.

В теоретических исследованиях последних лет просматриваются два направления подходов, уточняющих правовой статус современной прокуратуры. Одно связано с идеей создания новой самостоятельной ветви власти — контрольной власти, куда наряду с прокуратурой можно было бы отнести институт Уполномоченного по правам человека, Счетную палату и некоторые другие контрольные органы. Другое связано с подчинением прокуратуры главе государства — Президенту РФ, который принимает на себя ответственность за состояние правовой системы и правопорядка, а прокуратура становится опорой деятельности власти по укреплению законности в стране<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Дмитриев Ю. А., Шапкин М. А. Правоохранительные органы Российской Федерации. С. 220.

Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями (далее — закон о прокуратуре).

Прокуратура РФ составляет *единую федеральную централизованную систему органов и учреждений*, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов и действующих на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

*Цели деятельности прокуратуры РФ* состоят в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Для осуществления этих целей прокуратура РФ наделяется *функциями* надзора, расследования дел о преступлениях, участия в рассмотрении дел в судах, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также участия в правотворческой деятельности.

*Прокурорский надзор* представляет собой систему действий прокуроров по предупреждению, выявлению, пресечению и устранению нарушений Конституции РФ и законов, действующих на территории страны, государственными и негосударственными органами и организациями.

Закон о прокуратуре (ст. 1) устанавливает следующие направления надзорной деятельности прокуратуры РФ:

- надзор за исполнением законов (общий надзор);
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применение назначенных судом мер принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Закон о прокуратуре (ст. 22) определяет в качестве объектов *общего надзора* федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностных лиц, а также органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Предметом общего надзора является соблюдение Конституции РФ и исполнение действующих законов этими органами и организациями, а также соответствие издаваемых

ими правовых актов действующим законам. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации, в том числе информации от граждан и СМИ, о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Закон о прокуратуре устанавливает исчерпывающий состав объектов общего надзора, в который не входят Федеральное Собрание, Президент РФ, Правительство РФ, а также граждане. При этом следует обратить внимание на тот существенный факт, что одна из целей деятельности прокуратуры состоит в обеспечении верховенства закона, а рассматривающий и принимающий законы парламент, а также такие ключевые субъекты права законодательной инициативы, как Президент РФ и Правительство РФ, не входят в состав объектов общего прокурорского надзора. Следовательно, с учетом принципа несводимости права к закону в функции прокуратуры входит исключительно надзор за исполнением действующих федеральных законов вне зависимости от их правового содержания и не входит контроль соответствия законов нормам права, обеспечение которого является конституционной обязанностью парламента.

Объектами *надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина* являются те же органы, организации и должностные лица, что и при общем надзоре, а предметом — соблюдение этими органами, организациями и должностными лицами таких прав и свобод.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, прокурор лично предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших при следующих обстоятельствах: пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы; нарушены права и свободы значительного числа граждан; нарушение приобрело особое общественное значение.

Предметом *надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие*, является соблюдение этими органами прав и свобод человека и гражданина; установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследований, а также законность принимаемых этими органами решений.

Предметом *надзора за деятельностью судебных приставов* является соблюдение ими условий и порядка принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов иных органов в соответствии с гражданско-

процессуальным законодательством. Проверяются также законность и обоснованность постановлений судебных приставов, их действий по обращению взыскания на имущество, соблюдению очередности удовлетворения требований взыскателей, защита прав взыскателя, должника и т.д.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Черников В. В. Судоустройство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 121.

Предметом надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, и администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, является: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера; соблюдение установленных законодательством прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций надзора вправе:

— рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, а также об иных нарушениях закона;

— беспрепятственно входить на территорию и в помещения органов и организаций, являющихся объектами надзора, иметь доступ к их документам и материалам;

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

— вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов, получать такие объяснения, предупреждать о недопустимости нарушений закона.

Прокурор также вправе опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены или подвергнуты мерам принудительного характера, требовать от администраций

соответствующих органов и учреждений создания условий, обеспечивающих права таких лиц.

В случае установления факта нарушения закона органы прокуратуры полномочны:

— возбудить уголовное дело или производство об административном правонарушении, потребовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности;

— принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и по возмещению причиненного ущерба;

— опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

— вносить представление об устранении нарушений закона;

— разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

— освобождать каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих уголовные наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебнопсихиатрическое учреждение;

— освобождать лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

— отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

*Актами прокурорского надзора* на нарушения законов являются протесты, представления, постановления и предупреждения.

*Протест* приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, издавшему такой акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного

устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

*Представление* об устранении нарушений закона вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

*Постановление* — это форма реагирования на факты уголовно и административно наказуемых деяний<sup>1</sup>. Исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносится мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

<sup>1</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 122.

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

*Предостережение* о недопустимости нарушения закона направляется в письменной форме должностным лицам в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. При наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, предостережение направляется руководителям и иным лицам общественных (религиозных) объединений.

В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

С 2007 г. осуществление *расследования дел о преступлениях* возложено на Следственный комитет при прокуратуре РФ. Следователи Следственного комитета проводят

предварительное следствие по делам о преступлениях, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством к их компетенции. Они расследуют все виды дел о преступлениях, совершенных: членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ, депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом органа местного самоуправления; судьей Конституционного Суда РФ, судьей федерального суда общей юрисдикции или федерального арбитражного суда, мировым судьей и судьей конституционного (уставного) суда субъекта РФ, присяжным или арбитражным заседателем в период осуществления им правосудия; Председателем, его заместителем и аудитором Счетной палаты РФ; Уполномоченным по правам человека в РФ; Президентом РФ, прекратившим исполнение своих полномочий, а также кандидатом в Президенты РФ; прокурором; следователем; адвокатом; членом избирательной комиссии, комиссии референдума, а также в отношении этих лиц в связи с их профессиональной деятельностью.

К исключительной подследственности Следственного комитета при прокуратуре РФ относятся дела о преступлениях, совершенных: должностными лицами органов Федеральной службы безопасности, Службы внешней разведки, Федеральной службы охраны, органов внутренних дел РФ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов РФ; военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении части, соединения, учреждения, гарнизона, а также о преступлениях, совершенных в отношении указанных лиц в связи с их служебной деятельностью.

Особой функцией прокуратуры РФ является *участие прокуроров в рассмотрении дел судами*. Прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях и порядке, установленными процессуальным законодательством, и в качестве государственного обвинителя выступает как участник судебного разбирательства.

Прокурор, поддерживая государственное обвинение, представляет доказательства и участвует в их исследовании, излагает суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, высказывает суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания<sup>1</sup>.

1 Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 125.

Прокурор в соответствии с процессуальным законодательством вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Генеральный прокурор РФ принимает участие в заседаниях Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Он также вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Органы прокуратуры в пределах своей компетенции приносят в вышестоящий суд кассационный или частный протест либо протест в порядке надзора, а в арбитражный суд — апелляционную или кассационную жалобу либо протест в порядке надзора на незаконное или необоснованное решение, приговор, определение или постановление суда. Принесение Генеральным прокурором РФ или его заместителем протеста на приговор, которым в качестве меры наказания назначена смертная казнь, приостанавливает его исполнение.

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры *координируют деятельность по борьбе с преступностью* органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. Порядок и формы такой координации определяются Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утверждаемым Президентом РФ. В целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия, установленные указанным положением.

*Участие прокуратуры РФ в правотворческой деятельности* состоит в следующем. Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. При этом Конституция

РФ не наделяет Генеральную прокуратуру или Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы, а конституции (уставы) ряда субъектов РФ, например, таких, как Республика Мордовия, Краснодарский край, Волгоградская область, город Москва и другие, предоставляют такое право прокурору субъекта РФ.

Закон о прокуратуре (ст. 7) устанавливает основные формы непосредственного взаимодействия прокуратуры РФ с федеральными и региональными органами законодательной и исполнительной власти, а также с органами местного самоуправления. Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий, Правительства РФ, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ. Прокурор субъекта РФ и нижестоящие прокуроры, а также их заместители вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъекта РФ и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней. Прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными и региональными органами законодательной и исполнительной власти, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Кроме того, закон о прокуратуре (ст. 10) определяет, что в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями рассматриваются и разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд. Решение по жалобе на приговор, решение, определение и постановление суда может быть обжаловано только вышестоящему прокурору. Ответ на заявление, жалобу и иное обращение должен быть мотивированным. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

*Систему прокуратуры Российской Федерации составляют*<sup>1</sup>:

1 Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru).

— Генеральная прокуратура Российской Федерации;

— Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации;

- прокуратуры субъектов Российской Федерации;
- прокуратуры городов и районов;
- Главная военная прокуратура;
- система военных прокуратур;
- специализированные прокуратуры;
- научные и образовательные учреждения.

Общая штатная численность органов прокуратуры установлена в количестве 58 521 единицы<sup>2</sup>. Образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, за исключением органов Следственного комитета при прокуратуре РФ, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 1 августа 2007 г. № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации».

Единая централизованная федеральная система прокуратуры РФ организована и осуществляет свою деятельность *на основе принципа единоначалия*. Все органы и учреждения этой системы подчинены Генеральному прокурору РФ, а нижестоящие прокуроры — исключительно вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 129) Генеральный прокурор РФ назначается и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ установлен законом о прокуратуре (ст. 12) и Регламентом СФ (гл. 25). Генеральный прокурор РФ назначается на должность сроком на пять лет и при вступлении в должность приводится к присяге<sup>1</sup> Председателем СФ.

<sup>1</sup> «Клянусь при осуществлении полномочий Генерального прокурора Российской Федерации свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества и государства».

Генеральный прокурор РФ руководит системой прокуратуры РФ и несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры. Он издает

обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру органов и учреждений прокуратуры, за исключением штата и структуры системы Следственного комитета при прокуратуре РФ.

Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации по представлению Генерального прокурора РФ в порядке, установленном Регламентом СФ (гл. 25).

Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми самими субъектами РФ. Такими органами являются высшее должностное лицо и (или) законодательный орган субъекта РФ. Прокуроры субъектов РФ подчинены и подотчетны Генеральному прокурору РФ и освобождаются им от занимаемой должности. Прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур.

Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

*Генеральная прокуратура РФ* является федеральным органом государственной власти, выполняющим две основные задачи — оперативное руководство деятельностью органов прокуратуры и непосредственное исполнение особо важных и наиболее ответственных функций прокуратуры, в том числе осуществление надзора за соблюдением законов федеральными органами исполнительной власти и расследование наиболее важных и общественно значимых дел<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С. 128.

Деятельностью Генеральной прокуратуры РФ руководит Генеральный прокурор РФ, который имеет советников, старших помощников и помощников по особым поручениям.

В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Коллегии в органах прокуратуры являются совещательными органами. На основании решений коллегий соответствующие прокуроры издают приказы (ст. 20 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). В составе Генеральной прокуратуры РФ действуют Главные управления: организационно-инспекционное, по надзору за исполнением федерального законодательства, по надзору за следствием, по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, международно-правового сотрудничества, обеспечения деятельности органов и учреждений прокуратуры. Действуют самостоятельные управления: по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму; за исполнением законодательства о коррупции; за законностью исполнения уголовных наказаний, а также управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, правового обеспечения, кадров, взаимодействия со СМИ и общественностью.

Особо следует отметить управления Генеральной прокуратуры РФ по федеральным округам (включая Главное управление по Южному федеральному округу), являющиеся самостоятельными структурными подразделениями, которые дислоцируются непосредственно в центрах соответствующих федеральных округов. Эти управления призваны обеспечить исполнение на территории федерального округа Конституции РФ, федеральных законов в сфере государственного строительства и федерализма, при подготовке и проведении выборов в законодательные органы субъектов РФ, других федеральных законов. Они организуют и контролируют деятельность прокуратур субъектов РФ, осуществляют надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти в округе, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Кроме того, в задачи этих управлений входит координация деятельности федеральных правоохранительных органов в округе по борьбе с преступностью. Эти управления образуют дополнительное и, как представляется, совсем необязательное административное звено в системе контроля деятельности органов прокуратуры и федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощниками Генерального прокурора РФ. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

В Генеральной прокуратуре РФ действует научно-консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры. Положение о научно-консультативном совете утверждается Генеральным прокурором РФ.

Непосредственно в состав Генеральной прокуратуры РФ входит федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования — Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Кроме того, при Генеральной прокуратуре РФ состоят Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, шесть образовательных институтов: в Москве (2), Санкт-Петербурге, Саратове, Свердловске и Иркутске<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru).

Указом Президента РФ от 1 августа 2007 г. № 1004 в системе прокуратуры РФ образован *Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации* (далее — Следственный комитет) — орган прокуратуры РФ, обеспечивающий в пределах своих полномочий исполнение федерального законодательства об уголовном судопроизводстве.

*Основными задачами Следственного комитета* являются: разработка мер по формированию государственной политики в сфере исполнения законодательства об уголовном судопроизводстве; совершенствование нормативного правового регулирования в этой сфере; обеспечение законности при производстве предварительного следствия и защиты прав и свобод человека и гражданина; расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной Уголовно-процессуальным кодексом РФ, а также организация и осуществление выявления причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению, обеспечение международно-правового сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства.

*Систему Следственного комитета* составляют:

— Главное следственное управление Следственного комитета;

— следственные управления Следственного комитета по субъектам РФ и приравненные к ним специализированные следственные управления, в том числе военные следственные управления по военным округам, флотам, Ракетным войскам стратегического назначения и другие военные следственные управления;

— следственные отделы Следственного комитета по районам, городам и приравненные к ним специализированные следственные отделы, в том числе военные следственные отделы по объединениям, соединениям, гарнизонам и другие военные следственные отделы.

Система Следственного комитета, предельная штатная численность которой установлена в количестве 18 690 единиц, организационно построена идентично системе прокуратуры РФ в целом.

Следственный комитет возглавляет первый заместитель Генерального прокурора РФ — Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Председатель Следственного комитета утверждает структуру и штатное расписание, а также определяет полномочия структурных подразделений Следственного комитета.

Председатель Следственного комитета имеет первого заместителя и заместителей, которые назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Следственного комитета.

В Следственном комитете образуется коллегия, в состав которой входят по должности Председатель Следственного комитета, его первый заместитель и заместители, а также другие работники, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Следственного комитета.

В Следственном комитете создаются главные управления, управления, отделы и отделения; образуются должности руководителей соответствующих структурных подразделений, их первых заместителей и заместителей, а также старших прокуроров-криминалистов, прокуроров-криминалистов, старших следователей по особо важным делам, следователей по особо важным делам, старших следователей, следователей. Работники Следственного комитета являются прокурорскими работниками.

В соответствии с упомянутым указом Президента РФ за Следственным комитетом закрепляются здания и служебные помещения, а также имущество, передаваемое ему Генеральной прокуратурой РФ. С 1 января 2008 г. Следственный комитет наделяется

полномочиями главного распорядителя средств федерального бюджета, т.е. самостоятельностью в получении и расходовании отдельно выделяемых на обеспечение его деятельности бюджетных средств.

Следственный комитет по закону о прокуратуре входит в систему прокуратуры РФ, но при этом обладает организационной и материально-финансовой самостоятельностью. Деятельность Следственного комитета очевидно определяется не Генеральным прокурором РФ, а Президентом РФ, который вносит в Совет Федерации кандидатуру на должность его председателя, назначает заместителей председателя, членов коллегии и утверждает положение об этом комитете.

Необходимость создания *единого следственного аппарата*, организационно отделенного как от прокуратуры, так и от спецслужб при сохранении за органами внутренних дел оперативно-розыскной деятельности, в том числе и по делам о государственных преступлениях, была определена еще в Концепции судебной реформы 1991 г.<sup>1</sup> При этом в концепции указывалось, что при любом варианте построения такого следственного аппарата его центральной фигурой должен быть следователь, независимый в своих решениях от вмешательства непроцессуальных фигур. Недопустимым объявлялось процессуальное подчинение следователя административным начальникам (начальникам следственных отделов, комитетов и т.д.), наделение последних процессуальными полномочиями, правом контролировать ход и результаты расследования, пересматривать постановления следователя, иерархическая организация процессуальных связей. Как представляется, созданный в настоящее время Следственный комитет при прокуратуре РФ существенным образом не соответствует этим и другим положениям концепции судебной реформы. В частности, несмотря на создание этого комитета, следственные органы сохраняются во всех силовых ведомствах. Вызывает опасение и тот факт, что надзирающий прокурор лишается возможности прекратить незаконно возбужденное следователем дело и может приостановить незаконное преследование, только отказавшись от передачи дела в суд. Главная причина такой ситуации кроется в том, что побудительными мотивами создания Следственного комитета стали не профессиональные, а прежде всего политические цели и интересы.

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 82–87.

*Прокуратуры субъектов РФ, прокуратуры городов и районов* образуют территориальные органы прокуратуры РФ, пространственная компетенция которых

распространяется на территорию соответствующих государственно-территориальных образований и административно-территориальных единиц. В рамках своей территориальной компетенции они осуществляют все функции и полномочия органов прокуратуры, кроме тех, которые относятся к ведению Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ, военной и других специализированных прокуратур.

Прокуратуры республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов и автономной области возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей, назначаемых Генеральным прокурором РФ, и могут иметь помощников по особым поручениям.

В прокуратурах субъектов РФ образуются коллегии в составе прокурора субъекта РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта РФ, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений — помощниками прокуроров субъектов РФ. В этих прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов.

Прокуроры субъектов РФ руководят деятельностью прокуратур городов и районов и приравненных к ним специализированных прокуратур.

Прокуратуры городов и районов возглавляют соответствующие прокуроры. В этих прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров. По решению Генерального прокурора РФ в прокуратурах городов и районов могут быть образованы отделы.

*Органы военной прокуратуры, входящие в общую систему органов прокуратуры, выполняют функции и задачи прокуратуры в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях (во внутренних войсках, в пограничных войсках и др.).*

Главный военный прокурор и подчиненные ему военные прокуроры осуществляют полномочия, установленные законом о прокуратуре, независимо от командования и органов военного управления. Они обладают также *полномочиями*: участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления; назначать вневедомственные ревизии и проверки; беспрепятственно входить на территории и в

помещения воинских частей, предприятий, учреждений, организаций и штабов независимо от установленного в них режима, иметь доступ к их документам и материалам; проверять законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на гауптвахтах, в дисциплинарных частях и других местах их содержания, немедленно освобождать незаконно содержащихся там лиц; требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых и гарнизонных гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу.

*Систему органов военной прокуратуры составляют:*

- Главная военная прокуратура;
- военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы РФ, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ;
- военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов.

В местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры РФ, а также за пределами Российской Федерации, где в соответствии с международными договорами находятся войска РФ, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором РФ на органы военной прокуратуры.

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором РФ. Военные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ — Главный военный прокурор, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами. Главный военный прокурор имеет первого заместителя и заместителей, старших помощников по особым поручениям.

В Главной военной прокуратуре образуется коллегия в составе Главного военного прокурора (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Главным военным прокурором. Персональный

состав коллегии утверждается Генеральным прокурором РФ по представлению Главного военного прокурора.

Структуру Главной военной прокуратуры составляют управления, отделы (самостоятельные и в составе управлений), канцелярия и приемная. Начальники управлений и самостоятельных отделов являются старшими помощниками, а их заместители, начальники отделов в составе управлений, канцелярии и приемной — помощниками Главного военного прокурора. В управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

*Специализированные прокуратуры* создаются для осуществления функций прокуратуры в определенной сфере общественной жизни или по соответствующим направлениям прокурорского надзора<sup>1</sup>. К специализированным прокуратурам, кроме военной прокуратуры, относятся транспортные прокуратуры, природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях.

<sup>1</sup> Черников В.В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. С.132.

*Транспортные прокуратуры* осуществляют: надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина на железнодорожном, воздушном, морском и внутреннем водном транспорте, в таможенной сфере; надзор за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов; координацию деятельности по борьбе с преступностью правоохранительных органов, действующих на железнодорожном, воздушном, морском и внутреннем водном транспорте, в таможенной сфере, а также участвуют в рассмотрении соответствующих дел в судах. Система транспортных прокуратур имеет двухуровневую структуру, которая включает Приволжскую, Уральскую, Дальневосточную и другие транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, и подчиненные им транспортные прокуратуры, в частности, соответствующие отделениям железных дорог, действующие на правах районных прокуратур.

*Природоохранные прокуратуры* осуществляют надзор за: исполнением законов об охране окружающей среды и о природопользовании; соблюдением экологических прав

граждан; законностью правовых актов, издаваемых представительными и исполнительными органами субъектов РФ по вопросам окружающей среды и природопользования; законностью и полнотой мер, принимаемых контролирующими органами при выявлении и пресечении экологических правонарушений; расследованием экологических преступлений, рассмотрением судами соответствующих исков и за законностью судебных решений по делам в экологической сфере. Природоохранные прокуратуры создаются и действуют на правах межрайонных прокуратур, руководство и контроль деятельности которых осуществляют прокуратуры субъектов РФ. На правах прокуратуры субъекта РФ действует Волжская природоохранная прокуратура, в состав которой входят 15 межрайонных прокуратур, осуществляющих надзор за исполнением законов на территории всего волжского бассейна.

*Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях* осуществляют надзор за соблюдением законов администрациями исправительных и воспитательных учреждений Министерства юстиции РФ, находящихся на территориях субъектов РФ, и соблюдением прав лиц, отбывающих наказание. Эти прокуратуры имеют статус районных прокуратур и входят в состав прокуратур субъектов РФ.

*Прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО)* осуществляют на особо режимных объектах, в специальных воинских формированиях и ЗАТО надзор за исполнением законов и иные возложенные на них функции прокуратуры. Эти прокуратуры также имеют статус районной прокуратуры и входят в состав прокуратур субъектов РФ.

Служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы. Прокурорские работники являются государственными служащими государственной службы Российской Федерации.

Прокурорами и следователями могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Гражданин Российской Федерации не может быть принят на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на этой службе, если он:

- имеет гражданство иностранного государства;
- признан решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;

— лишен решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;

— имел или имеет судимость;

— имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей;

— состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители или дети супругов) с работником органа или учреждения прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

— отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

Лица, замещающие должности прокуроров и следователей, ежегодно представляют сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных ими доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

На должности прокурора города, района, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 25 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем не менее трех лет.

На должности прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем не менее пяти лет.

Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора или следователя, принимает Присягу прокурора (следователя)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь:

— свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления;

— непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора и предварительного следствия;

— активно защищать интересы личности, общества и государства;

— чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей;

- строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну;
- постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры.

Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры».

Для того чтобы прокуратура РФ реально обеспечивала верховенство закона и укрепление законности в стране, действенную защиту прав и свобод человека и гражданина, осуществляла возложенные на нее функции по надзору и контролю исполнения Конституции РФ и действующих законов, необходимо, чтобы неукоснительно соблюдались установленные законом принципы ее деятельности.

Закон о прокуратуре (ст. 4) устанавливает, что органы прокуратуры должны осуществлять свои полномочия независимо от федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующим законодательством. Они должны действовать гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод человека и гражданина и о защите государственной и иной специально охраняемой законом тайны.

Прокуроры и следователи не могут быть членами выборных и иных органов государственной власти и местного самоуправления. Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность политических общественных объединений и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускается. Прокуроры и следователи в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений.

Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления,

попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории страны их структурных подразделений.

Закон о прокуратуре (ст. 5) устанавливает недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора. Воздействие в какой-либо форме федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе, как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

Никто не вправе без разрешения прокурора, следователя разглашать материалы проверок и предварительного следствия, проводимых органами прокуратуры, до их завершения.

В соответствии с законом о прокуратуре (ст. 6) требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок, статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора и следователя безвозмездно. Неисполнение требований прокурора и следователя, вытекающих из их полномочий, а также уклонение от явки по их вызову влекут за собой установленную законом ответственность.

При этом при осуществлении своих надзорных и других функций органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы и должностных лиц, вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

К сожалению, как показывает практика, установленные законом принципы деятельности прокуратуры РФ далеко не всегда соблюдаются. На органы российской прокуратуры, отдельных прокуроров и следователей достаточно часто оказываются воздействия как со стороны различных органов власти, так и со стороны частных лиц и организаций. Известны факты замены и отстранения от дел в результате внешних

воздействий неугодных по тем или иным причинам прокуроров и следователей, проведения прокурорских проверок и вынесения постановлений о возбуждении дел по политическим и другим внеправовым мотивам, заинтересованного участия органов прокуратуры в так называемых «спорах хозяйствующих субъектов». Поэтому неудивительно, что по результатам проведенного в марте 2007 г. исследования Левада-Центра в рейтинге доверия российских граждан к органам государственной власти прокуратура РФ с 16% заняла одно из последних мест, лишь немного опережая занявшую последнее место милицию (12%).

## **5.2. Счетная палата Российской Федерации**

В соответствии с Конституцией РФ (ч. 5 ст. 101) для осуществления контроля за исполнением бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату. Состав и порядок ее деятельности определяется Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями (далее — закон о Счетной палате).

Счетная палата — это постоянно действующий *орган государственного финансового контроля*, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему. Счетная палата призвана обеспечивать *реализацию контрольной функции парламента в бюджетно-финансовой сфере* и представляет собой инструмент для такого контроля.

*Задачами* Счетной палаты являются:

— организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

— определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

— оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

— финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

— анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений,

направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

— контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

— регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата осуществляет контроль исполнения федерального бюджета на основе *принципов законности, объективности, независимости и гласности.*

Счетная палата *состоит* из Председателя Счетной палаты, его заместителя, 12 аудиторов и аппарата Счетной палаты. Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образуется Коллегия Счетной палаты, в состав которой входят Председатель, его заместитель и аудиторы Счетной палаты. Деятельность Счетной палаты осуществляется в соответствии с регламентом, утверждаемым коллегией.

Конституция РФ устанавливает, что Председатель Счетной палаты и половина состава ее аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Думой (п. «г» ч. 1 ст. 103), а заместитель Председателя Счетной палаты и вторая половина ее аудиторов — Советом Федерации (п. «и» ч. 1 ст. 102).

В соответствии с изменениями, внесенными в закон о Счетной палате в части порядка назначения Председателя Счетной палаты, его заместителя (от 1 декабря 2004 г. № 145-ФЗ) и аудиторов (от 12 апреля 2007 г. № 49-ФЗ), теперь эти должностные лица назначаются палатами парламента сроком на шесть лет только по представлению Президента РФ. В случае отклонения предложенной Президентом РФ кандидатуры на любую из этих должностей Президент РФ в течение двух недель вправе вновь внести ту же либо другую кандидатуру.

Представляется, что положения закона о Счетной палате, представляющие Президенту РФ исключительное право вносить в Государственную Думу и Совет Федерации кандидатуры на должности Председателя, его заместителя и аудиторов Счетной Палаты, а, следовательно, определять ее кадровый состав, противоречат Конституции РФ. По содержанию и смыслу Конституции РФ осуществление контроля исполнения федерального бюджета является одним из главных и исключительных, наряду с принятием федерального бюджета,

контрольных полномочий Федерального Собрания. Именно для этого палатам парламента и предоставлено конституционное право образования такого органа парламентского контроля, как Счетная палата. Это противоречие не устраняют положения закона, в соответствии с которыми предложения о кандидате на должность Председателя Счетной палаты могут вноситься Президенту РФ депутатскими объединениями и комитетами Государственной Думы, а на должность его заместителя — комитетами и комиссиями Совета Федерации, а также на обе должности — не менее одной пятой от общего числа членов соответствующей палаты. В отношении аудиторов Счетной палаты даже такая, по сути, фиктивная возможность влияния парламента на их назначение законом не предусматривается. Таким образом, закон о Счетной палате санкционирует вмешательство Президента РФ путем кадровых назначений в компетенцию и полномочия Федерального Собрания и тем самым предоставляет Президенту РФ возможность влиять на ход и результаты деятельности Счетной палаты.

Председателем, его заместителем и аудитором Счетной палаты может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов.

Председатель, его заместитель и аудиторы Счетной палаты не могут состоять в родственных отношениях с Президентом РФ, Председателями Совета Федерации и Государственной Думы, Председателем Правительства РФ, Руководителем Администрации Президента РФ, Генеральным прокурором РФ, Председателями Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Они не могут быть членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, членами Правительства РФ, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Председатель, его заместитель и аудиторы Счетной палаты не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов

иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории страны их структурных подразделений.

Председатель, его заместитель и аудиторы Счетной палаты не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая их назначила на должность. Уголовное дело в отношении этих должностных лиц может быть возбуждено только Председателем Следственного комитета при прокуратуре РФ. До 2007 г. таким правом обладал Генеральный прокурор РФ.

Председатель, его заместитель и аудиторы Счетной палаты обладают гарантиями профессиональной независимости. Они могут быть досрочно освобождены от должности решением той палаты Федерального Собрания, которая их назначила, в случаях: нарушения ими законодательства или совершения злоупотреблений по службе; личного заявления об отставке; признания их недееспособными вступившим в законную силу решением суда; достижения ими возраста 65 лет, а также в случае формирования палаты Федерального Собрания нового созыва, но не ранее чем через шесть месяцев после начала ее работы. В последнем случае досрочное прекращение полномочий Председателя, его заместителя и аудиторов Счетной палаты является возможным, но не обязательным и на практике ни разу не применялось. Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы.

*Председатель Счетной палаты* осуществляет руководство и организует деятельность Счетной палаты, представляет Совету Федерации и Государственной Думе совместно со своим заместителем отчеты о ее работе, представляет палату в органах государственной власти и за рубежом. Во исполнение возложенных на него полномочий Председатель Счетной палаты издает приказы и распоряжения, осуществляет прием и увольнение сотрудников аппарата Счетной палаты, заключает хозяйственные и иные договоры.

*Заместитель Председателя Счетной палаты* выполняет должностные обязанности в соответствии с регламентом палаты, исполняет в отсутствие Председателя Счетной палаты его функции и по его поручению представляет Счетную палату в органах государственной власти и за рубежом.

Председатель Счетной палаты и его заместитель имеют право принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства РФ и его президиума.

*Аудиторами Счетной палаты* являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. Конкретное содержание направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого одним из аудиторов, устанавливается Коллегией Счетной палаты. В качестве таких направлений Коллегией Счетной палаты установлены следующие направления ее деятельности по контролю<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru).

- за формированием и исполнением доходов федерального бюджета;
- за приватизацией и управлением государственной собственностью;
- расходов федерального бюджета на международную деятельность;
- за государственным долгом, банковской системой, Центральным банком РФ;
- расходов федерального бюджета на национальную безопасность и правоохранительную деятельность;
- расходов федерального бюджета на обеспечение национальной обороны;
- расходов федерального бюджета на природопользование и агропромышленный комплекс;
- расходов федерального бюджета на промышленность, энергетику и строительство, дорожное хозяйство, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, связь и информатику;
- расходов федерального бюджета на науку, образование, культуру, спорт и средства массовой информации;
- расходов федерального бюджета на здравоохранение, социальную политику и за бюджетами государственных внебюджетных фондов;
- взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней.

Аудиторы Счетной палаты в пределах своей компетенции, устанавливаемой регламентом палаты, самостоятельно решают все вопросы организации деятельности возглавляемых ими направлений и несут ответственность за ее результаты. Они имеют право присутствовать на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, коллегий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов.

*Аппарат Счетной палаты* состоит из инспекторов и иных штатных сотрудников, которые являются государственными служащими государственной службы Российской Федерации.

В служебные обязанности инспекторов Счетной палаты входит непосредственная организация и проведение контроля, при осуществлении которого они имеют право беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения и организации, банки и иные кредитно-финансовые учреждения независимо от форм собственности, воинские части и подразделения; входить в любые производственные, складские, торговые и канцелярские помещения; опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений — изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия и копии или опись изъятых документов.

Руководители проверяемых объектов обязаны создавать нормальные условия для работы инспекторов Счетной палаты, проводящих проверку или ревизию, предоставлять им необходимые помещения, средства транспорта и связи, обеспечивать техническое обслуживание инспекторов и выполнение работ по делопроизводству. Требования инспекторов, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными для государственных органов, а также для предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности.

Инспекторы Счетной палаты несут ответственность за достоверность результатов проводимых ими проверок и ревизий, представляемых в государственные органы или предаваемых гласности, а также за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны. Инспектор при выполнении им служебных обязанностей не может быть привлечен к уголовной ответственности без согласия Коллегии Счетной палаты.

В процессе реализации возложенных на нее задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля исполнения федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Счетная палата строит свою работу на основе годовых и текущих планов и программ, которые формируются исходя из необходимости обеспечения всестороннего системного контроля исполнения федерального бюджета с учетом всех видов и направлений ее деятельности.

Обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы, обращения не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Обязательному рассмотрению при формировании планов и программ работы подлежат запросы Президента РФ, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ. Внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании постановлений Совета Федерации и Государственной Думы, по обращению не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы или на основании решения Коллегии Счетной палаты.

*Объектами* контрольной деятельности и полномочий Счетной палаты являются все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, федеральные внебюджетные фонды. Контрольные полномочия палаты распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. В части перечисленных действий контрольные полномочия Счетной палаты распространяются также на деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Счетная палата в рамках своих полномочий осуществляет следующие *виды деятельности*.

Счетная палата осуществляет *оперативный контроль исполнения федерального бюджета* в процессе его исполнения — контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. Ежеквартально представляет Федеральному Собранию оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводятся фактические данные о формировании доходов и

произведенных расходах. Данные оперативного контроля используются при планировании ревизий и проверок.

*Комплексные ревизии и тематические проверки* проводятся по месту расположения проверяемых объектов. Сроки, объемы и способы их проведения устанавливаются Счетной палатой. В ходе проведения ревизий и проверок на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и федерального бюджета. О результатах проведенных ревизий и проверок, об ущербе, причиненном государству, и о выявленных нарушениях закона Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, доводит их до сведения руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций. При выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, передает материалы в правоохранительные органы.

При проведении ревизий и проверок должностные лица Счетной палаты не должны вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых объектов, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения).

Счетная палата осуществляет *контроль состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и использования кредитных ресурсов*. Она контролирует: управление и обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга; законность, рациональность и эффективность использования кредитов и займов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и финансовых организаций; эффективность размещения финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе; предоставление государственных кредитов, а также предоставление средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Счетная палата осуществляет *контроль федеральных внебюджетных фондов* — контролирует формирование и эффективность использования средств таких фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства РФ.

Счетная палата *контролирует поступления в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью и имуществом*, полученных от приватизации и продажи, а также от управления объектами федеральной собственности.

Счетная палата осуществляет *контроль банковской системы*. Она контролирует деятельность Центрального банка РФ, включая деятельность по обслуживанию государственного долга, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета. Проверки финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка РФ и его подразделений осуществляются в соответствии с решениями Государственной Думы, принимаемыми только на основании предложений Национального банковского совета.

Счетная палата *проводит экспертизу и дает заключения* по: проекту федерального бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей, размерам государственного внутреннего и внешнего долга и дефицита федерального бюджета; проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса; проектам законодательных и иных нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы; проектам международных договоров Российской Федерации, влекущих правовые последствия для федерального бюджета, а также по проектам программ, на финансирование которых используются средства федерального бюджета.

Счетная палата также осуществляет подготовку и представление заключений или письменных ответов по поручениям Совета Федерации или Государственной Думы, запросам Президента РФ, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Заключения Счетной палаты не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами представительной и исполнительной власти.

Счетная палата систематически проводит *анализ результатов контрольных мероприятий*, обобщает и исследует причины и последствия выявленных отклонений и нарушений в процессе формирования доходов и расходования средств федерального бюджета. На основании такого анализа Счетная палата разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы.

Все органы государственной власти и местного самоуправления, Центральный банк РФ, предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности, и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты информацию и

документацию, необходимую для обеспечения ее деятельности, проведения ревизий и проверок. По требованию Счетной палаты Центральный банк РФ, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов. Остальные предприятия, учреждения и организации обязаны предоставлять справки и копии документов по операциям и расчетам с ними. Отказ или уклонение должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций от своевременного предоставления необходимой информации или документации по требованию Счетной палаты, а также предоставление ложной информации влечет за собой ответственность, установленную законодательством.

Контрольные органы Президента РФ и Правительства РФ, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, правоохранительные органы, контрольные органы субъектов РФ, Центральный банк РФ и Министерство финансов РФ, налоговые органы и иные государственные контрольные органы, органы внутриведомственного контроля обязаны оказывать содействие Счетной палате, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ими ревизий и проверок.

При осуществлении контрольно-ревизионной деятельности Счетная палата вправе привлекать к участию в проводимых ею мероприятиях государственные контрольные органы и их представителей, а также на договорной основе — негосударственные аудиторские службы, отдельных специалистов.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций *представления* для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства и бесхозяйственности. О принятом по представлению решении и о мерах по его реализации Счетная палата уведомляется незамедлительно.

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих прямой ущерб государству и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий Счетная палата

имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения *предписания*. Отменить предписание или внести в него изменения может Коллегия Счетной палаты. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Счетной палаты ее коллегия может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций.

Воздействие на должностных лиц Счетной палаты с целью воспрепятствовать исполнению ими своих служебных обязанностей либо добиться принятия решения в чью-либо пользу, насильственные действия, оскорбления, а равно клевета либо распространение искаженной информации о выполнении ими служебных обязанностей влекут ответственность, установленную законодательством.

Счетная палата регулярно предоставляет информацию о своей деятельности средствам массовой информации и издает ежемесячный бюллетень. Ежегодный отчет о работе Счетной палаты представляется Совету Федерации и Государственной Думе и подлежит обязательному опубликованию.

Всего за 2000–2006 гг. Счетная палата провела 3332 контрольных мероприятий (в 2000 г. — 390, в 2006 г. — 551). В ходе контрольных мероприятий выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 899,4 млрд рублей (в 2000 г. — 63,17 млрд рублей, в 2006 — 82,3 млрд. рублей). За 2000–2006 гг. в результате принятых мер устранено финансовых нарушений на сумму 59,6 млрд рублей, из них в 2006 г. — 1,2 млрд рублей. По результатам контрольных мероприятий в 2000–2006 гг. Счетной палатой было направлено органам государственной власти, предприятиям и организациям 3191 представление и предписание. По выявленным фактам нарушения законодательства 531 материал был направлен в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, возбуждено 1025 уголовных дел<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru).

Однако и сама Счетная палата подвержена такому разрушительному для сферы государственного управления и контроля явлению, как коррупция. Так, в 2006 г. в связи с уголовным делом члена Совета Федерации Л. Чахмахчяна о коррупционном посредничестве

между Счетной палатой и авиакомпанией «Трансаэро», вынужден был подать в отставку аудитор В. Пансков<sup>2</sup>. В 2007 г. после ареста по фактам вымогательства в отношении НПО «Энергомаш» трех сотрудников Счетной палаты досрочно ушел в отставку руководивший этими сотрудниками аудитор С. Абрамов<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Заподинская Е. Аудитор Пансков уволился, чтобы выжить // Коммерсантъ. 27.07.2006 г.

<sup>3</sup> Ефимов И., Замятина Т. Абрамов ушел с улыбкой // Московские новости. 12.10.2007 г.

### **5.3. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации**

Конституция РФ учреждает новую для России должность Уполномоченного по правам человека, который по статусу, принципам и методам деятельности подобен омбудсмену<sup>4</sup>. Институт омбудсмана появился в Швеции (1809) как институт государственной защиты прав и свобод гражданина и получил широкое распространение (в том или ином виде этот институт существует в более чем 100 странах мира)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Омбудсмен (швед. *ombudsman* — представитель чьих-либо интересов) — в некоторых государствах должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти (Большой энциклопедический словарь. С. 765.).

<sup>5</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 514.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Конституция РФ (п. «д» ч. 1 ст. 103) устанавливает, что Уполномоченный по правам человека назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой и действует в соответствии с федеральным конституционным законом. Таким законом является Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» с изменением от 16 октября 2006 г. № 4-ФКЗ (далее — закон об уполномоченном).

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

Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий *независим и неподотчетен* каким-либо государственным органам и должностным лицам. В своей деятельности он руководствуется Конституцией и законодательством РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации. Деятельность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Закон об уполномоченном (ст. 5) устанавливает, что в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Такая должность учреждена в 41 субъекте РФ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [www.ombudsman.gov.ru](http://www.ombudsman.gov.ru).

На должность Уполномоченного по правам человека назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Предложения о кандидатах на эту должность могут вноситься в Государственную Думу Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и их объединениями.

Закон об уполномоченном (ст. 8) устанавливает *особый порядок назначения и освобождения от должности* Уполномоченного по правам человека. Такие решения принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. Но при этом каждая кандидатура, выносимая на тайное голосование при назначении Уполномоченного по правам человека, включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Уполномоченный по правам человека считается вступившим в должность с момента принесения им присяги<sup>1</sup>, которая приносится на заседании Государственной Думы непосредственно после назначения.

<sup>1</sup> «Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести».

Уполномоченный по правам человека назначается на должность *сроком на пять лет*, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным по правам человека. Одно и то же лицо не может быть назначено на эту должность более чем на два срока подряд.

Уполномоченный по правам человека не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

Уполномоченный по правам человека досрочно освобождается от должности в случаях: подачи заявления о сложении полномочий; осуществления деятельности, несовместимой с его статусом; вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда, а также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности.

Уполномоченный по правам человека обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного по правам человека распространяется на его жилое и

служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

В случае задержания Уполномоченного по правам человека на месте преступления должностное лицо, производшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной Думы на задержание Уполномоченный по правам человека должен быть немедленно освобожден.

Уполномоченный по правам человека вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением его обязанностей.

*Основным инструментарием и компетенцией Уполномоченного по правам человека является рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Он рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.*

Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному по правам человека не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Жалобы, адресованные Уполномоченному по правам человека лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному по правам человека.

Получив жалобу, Уполномоченный по правам человека имеет право: принять жалобу к рассмотрению; разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; мотивированно отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении Уполномоченный по правам человека в десятидневный срок уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы он информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный по правам человека вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

*При проведении проверки по жалобе* Уполномоченный по правам человека вправе:

— беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

— запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

— получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

— проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

— поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

— знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По вопросам своей деятельности Уполномоченный по правам человека пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

При рассмотрении жалобы Уполномоченный по правам человека обязан предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

Уполномоченный по правам человека обязан направить органам и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод. Органы или должностные лица, получившие заключение, содержащее соответствующие рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному по правам человека.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека обязан известить заявителя, а в случае установления факта нарушения прав заявителя — принять меры в пределах своей компетенции.

*По результатам рассмотрения жалобы* Уполномоченный по правам человека имеет право:

— обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

— обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

— обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

— изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

— обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Уполномоченный по правам человека вправе опубликовать принятое им заключение, но не вправе разглашать ставшие ему известными в процессе рассмотрения жалобы сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия. До вынесения окончательного решения материалы, полученные при рассмотрении жалобы, разглашению не подлежат.

*Важным направлением деятельности Уполномоченного по правам человека является изучение и анализ информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщение итогов рассмотрения поступивших ему жалоб. По результатам такой работы он имеет право направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур, а также обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. В частности — в тех случаях, когда российское законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.*

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод граждан Уполномоченный по правам человека вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, обратиться в эту палату с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний. Он имеет право непосредственно либо

через своего представителя принимать участие в работе парламентской комиссии по расследованию и в проводимых парламентских слушаниях, а также в заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада парламентской комиссии.

По окончании календарного года Уполномоченный по правам человека направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и Генеральному прокурору РФ. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан он может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

*Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека* подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по его решению в «Российской газете» и в других изданиях.

Для юридического, организационного, информационно-справочного, научно-аналитического и иного обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека создается рабочий аппарат, работой которого он руководит непосредственно. Аппарат Уполномоченного по правам человека является государственным органом с правом юридического лица, а его сотрудники — государственными служащими государственной службы Российской Федерации. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека и его аппарата осуществляется из средств федерального бюджета отдельной строкой.

Вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных законом об уполномоченном, а равно воспрепятствование его деятельности в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством.

Следует признать, что в настоящее время институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не является значимым и действенным инструментом государственного контроля соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина органами власти и их должностными лицами. Деятельность Уполномоченного по правам человека носит в большей степени ритуально-символический характер, чем реально влияет на ситуацию с правами и свободами человека и гражданина в России, которая вызывает

серьезную озабоченность российских и международных правозащитных организаций, международной и демократически ориентированной части российской общественности.

Так, в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека за 2006 г. отмечается, что «в последние годы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации неизменно характеризовал ситуацию с правами и свободами человека в России как по многим параметрам неудовлетворительную»<sup>1</sup>. В этом докладе Уполномоченный по правам человека отмечает некоторые, по его мнению, позитивные итоги отчетного года, к которым «следует отнести и тот факт, что политика государства в области обеспечения социально-экономических прав граждан приобрела более четкую, чем прежде, динамику». При этом в докладе указывается, что «нерешенных проблем, к сожалению, больше, главная из них — сохранение огромного социально-экономического и психологического разрыва между «бедными» и «богатыми», который легко трансформируется в кризис доверия между народом и

властью». В докладе отмечаются такие проблемы, как: длительные задержки выплат заработной платы и незаконные увольнения с работы; нарушения жилищных прав; нарушения прав ребенка, которые носят системный характер; ограничения свободы слова и права граждан России на объективную и полную информацию обо всем, что происходит в стране и мире; нарушения права граждан на свободу совести; ограничения государственными и муниципальными органами права на мирные собрания; нарастание националистических и ксенофобских настроений; нарушения прав граждан при прохождении воинской службы («дедовщина») и при призыве на воинскую службу, а также закрытость государства для внешней миграции, равно как и его склонность к чисто полицейскому контролю над внутренней миграцией, что «ясно указывает на отсутствие в этом государстве демократии как таковой».

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 г. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [www.ombudsman.gov.ru](http://www.ombudsman.gov.ru).

Неприглядную картину с правами и свободами человека и гражданина в России показывают и результаты исследований, приведенные в докладах международных правозащитных организаций «Международная Амнистия» и «Хьюман райтс вотч»<sup>1</sup>. По мнению этих организаций, в России усиливается давление и контроль за правозащитными

организациями и другими независимыми институтами, активисты неправительственных организаций и независимые журналисты подвергаются растущим притеснениям со стороны исполнительной власти и судов, запугиванию и нападениям, власти препятствуют мирному осуществлению прав на свободу собраний и выражения мнений. В этом ряду стоит и тот факт, что, согласно шестому ежегодному докладу международной негосударственной организации «Репортеры без границ» (Reporters Sans Frontieres), Россия по уровню свободы слова занимает 144-е место из 169 стран, в которых в 2007 г. эта организация проводила свои исследования<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Доклад «Международной Амнистии» — 2007. Российский сайт Amnesty International [www.amnesty.org.ru](http://www.amnesty.org.ru); Всемирный доклад ХЬЮМАН РАЙТС ВОТЧ – 2007. Сайт Human Rights Watch [www.hrw.org/russian/](http://www.hrw.org/russian/).

<sup>2</sup> Сайт международной организации «Репортеры без границ» [www.rsf.org](http://www.rsf.org).

В докладах «Международной Амнистии» и «Хьюман райтс вотч» указывается также, что российские власти неспособны должным образом противодействовать расизму и дискриминации на почве национальной принадлежности или сексуальной ориентации. В России нарастает ксенофобия и нетерпимость, продолжаются нападения расистского и гомофобного характера, иногда приводящие к гибели людей. Домашнее насилие над женщинами носит массовый характер, при этом государство не обеспечивает адекватной защиты оказавшимся в опасности женщинам. Хронической проблемой остаются вопиющие случаи дедовщины в армии, неуставные отношения служат причиной гибели десятков молодых солдат, еще тысячи получают тяжелые травмы. Многие призывники кончают жизнь самоубийством или предпринимают попытку суицида. Сотрудники милиции часто находят способ обойти механизмы недопущения пыток задержанных. В северокавказском регионе, в частности в Чечне, продолжаются внесудебные казни, насильственные исчезновения и похищения, пытки, в том числе в незаконных местах содержания под стражей, и произвольные задержания.

Все это свидетельствует о том, что в последнее время в деятельности государственной власти России имеют место тенденции к ограничению прав и свобод российских граждан. И это происходит на фоне того, что по результатам проведенных в декабре 2006 г. исследований Левада-Центра 42% российских граждан против 29% считают, что благополучие России скорее обеспечит укрепление гражданских прав и свобод, гражданского

общества, чем укрепление «вертикали власти» (12% считают, что не обеспечит ни то, ни другое)<sup>1</sup>. Однако следует признать, что человек, его права и свободы, провозглашенные Конституцией РФ высшей ценностью, так и не стали базовыми ценностями не только для действующей власти, но и для значительной части российского общества. Этому активно препятствуют публичная демонстрация этатистских политико-идеологических взглядов правящими социальными группами и их лидерами, целенаправленные действия контролируемых ими органов государственной власти, агитационно-пропагандистское манипулирование информацией государственными и подконтрольными государству средствами массовой информации.

<sup>1</sup> Сайт Левада-Центра [www.levada.ru](http://www.levada.ru).

### **Литература**

1. Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. М.: Проспект, 2006. Глава 2. Органы прокуратуры. С. 116–136; Глава 3. Уполномоченные по правам человека. С. 137–142.

2. Комментарий к Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» / Под ред. С. В. Степашина. М.: Финансовый контроль, 2002.

3. Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». М.: ИНФРА, М-НОРМА, 1997.

### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Статьи 101-103, 129.
2. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
3. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).
4. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru).
2. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru).

3. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [www.ombudsman.gov.ru](http://www.ombudsman.gov.ru).

## ГЛАВА 6

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 6.1. Полномочия и принципы деятельности государственной власти в субъектах Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 11) государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Общие принципы организации единой системы органов государственной власти Конституция РФ (ст. 72) относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В развитие этих положений Конституция РФ (ст. 77) определяет, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Таким законом является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — закон об общих принципах) с последующими изменениями и дополнениями.

Структура и содержание этого закона позволяют сделать вывод о том, что законодатель стремился, с одной стороны, обеспечить единообразие в правовом регулировании организационных, структурных, функциональных и компетенционных элементов организации деятельности органов государственной власти, а с другой — предоставить возможности субъектам РФ проявить самостоятельность в выборе средств и методов построения системы органов государственной власти. Поиски баланса между рамочным регулированием и основными, фундаментальными положениями, обремененные необходимостью соблюдения принципа федерализма при организации единой системы государственной власти в Российской Федерации, всегда чреватые тем, что какая-то из сторон (федеральный центр или регионы) останется недовольной существующим положением дел, работая на центробежные или центростремительные управленческие процессы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 402–403.

Систему судов в субъектах Российской Федерации устанавливает Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Таким образом, к компетенции федеральной государственной власти относится установление посредством федеральных законов общих принципов организации органов государственной власти субъектов РФ (далее — региональные органы государственной власти). В рамках таких общих принципов субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать собственную систему региональных органов государственной власти при соблюдении основ конституционного строя и единства в целом системы государственной власти в соответствии с конституционным принципом федеративного устройства Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ деятельность органов государственной власти субъектов РФ осуществляется на основе следующих *принципов*:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Региональные органы государственной власти должны обеспечивать реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства. Такое участие граждан должно обеспечиваться как непосредственно, так и через их представителей, в том числе путем

законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения таких выборов. При этом региональные органы государственной власти должны содействовать развитию местного самоуправления на территории субъекта федерации.

Закон об общих принципах (ст. 2) и закон о судебной системе (ст. 4) определяют *систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации*, которую составляют:

— законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

— высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

— иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

— конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации, создание которого является диспозитивным правом субъекта;

— мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъекта Российской Федерации;

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Далее под высшим должностным лицом субъекта РФ будем понимать либо лицо, занимающее такую должность, либо (при отсутствии такой должности) лицо, занимающее должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

*Полномочия органов государственной власти субъекта РФ* устанавливаются Конституцией РФ, законом об общих принципах, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Конституция РФ (ст. 72) определяет закрытый перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в рамках которого осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. К предметам совместного ведения относятся: защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; вопросы

владения, использования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. В предметы совместного ведения также входят: общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, социальной защиты; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Российская Федерация и ее субъекты должны совместно обеспечивать соответствие конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам, а также совместно устанавливать общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституция РФ (ст. 76) устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ по предметам совместного ведения действует федеральный закон.

Конституция РФ определяет, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73) и осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ст. 76). В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ по предметам ведения субъекта действует акт субъекта РФ.

Кроме того, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 78) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Конституция (устав), законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на его территории органами государственной власти, другими государственными органами и

учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

*Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов* осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, а также федеральными законами. Общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров и принятия федеральных законов устанавливаются законом об общих принципах (гл. IV<sup>1</sup>). При этом закон об общих принципах (ст. 26<sup>3</sup>) непосредственно определяет полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, которые осуществляются этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ.

Закон об общих принципах (ст. 26<sup>1</sup>) устанавливает, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам его ведения, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ. Такие полномочия осуществляются этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (ст. 26<sup>2</sup>).

*Экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта РФ* составляют находящиеся в его собственности имущество, средства бюджета и государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, а также его имущественные права.

Закон об общих принципах (ст. 26<sup>11</sup>) устанавливает перечень видов имущества, находящегося в собственности субъекта РФ. Таким имуществом органы государственной власти субъекта РФ вправе самостоятельно управлять и распоряжаться в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также в соответствии с конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Однако следует отметить, что проблема разграничения конкретной собственности и имущественных прав между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления остается до конца четко и однозначно не урегулированной, что обуславливает те или иные конфликты имущественных интересов.

Ключевой проблемой в осуществлении полномочий региональных органов государственной власти является финансовое обеспечение таких полномочий, прежде всего, за счет налоговых поступлений и распределения таких поступлений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.

Закон об общих принципах (ст. 26<sup>13</sup>–26<sup>22</sup>) устанавливает порядок формирования, контроля и исполнения бюджета субъекта РФ, включая расходование средств, получение доходов и иные механизмы наполнения бюджета. В том числе закон определяет следующие ключевые принципы бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами федерации. Перечень региональных налогов и сборов и полномочия органов государственной власти субъекта РФ по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (ст. 26<sup>16</sup>). Зачисление доходов от федеральных налогов и сборов в бюджет субъекта РФ осуществляется по единым для всех субъектов нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ, и (или) по налоговым ставкам, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (ст. 26<sup>17</sup>). Выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ст. 26<sup>18</sup>).

Таким образом, регулирование доходов бюджета субъекта РФ от поступления налогов и сборов, как региональных, так и федеральных, распределение таких доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, а также их перераспределение посредством Федерального фонда финансовой поддержки между бюджетами различных субъектов РФ является прерогативой федерального центра. При этом, как показывает практика, федеральный центр под влиянием прежде всего политических, а не экономических факторов не всегда склонен соблюдать в должной мере экономические и социальные интересы субъектов федерации и баланс таких интересов по отношению к федеральному центру. Действующая федеральная власть предпочитает использовать механизмы межбюджетных отношений для усиления своего политического влияния и ограничения политической самостоятельности региональных властей, что на практике вступает в противоречие с конституционным принципом федерализма.

Система органов государственной власти Российской Федерации имеет два уровня — федеральный и региональный, каждый из которых легитимен, конституционен, независим и имеет свою структуру, свои полномочия и обязанности. Стратегические цели у всех органов

государственной власти, как федерального, так и регионального уровня, в принципе должны быть едины, однако между ними могут возникать разногласия, обусловленные спецификой тех или иных органов, расхождениями в оценках политических и социально-экономических проблем и процессов, разными подходами к решению одних и тех же задач. Такие разногласия могут приводить к разнонаправленным действиям и принятию противоречивых решений органами государственной власти. Поэтому для обеспечения единства системы государственной власти необходимы *механизмы и процедуры взаимного согласования интересов различных органов государственной власти* и отказ от действий и решений, ущемляющих компетенцию других органов государственной власти<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Медведев Н. П.* Политическая регионалистика. М.: Альфа-М, 2005. С. 172–173.

Конституция РФ (ст. 85) устанавливает, что для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Таким образом, Конституция РФ определяет *Президента РФ в качестве основного досудебного арбитра* в споре между федеральными и региональными органами государственной власти, а также последних между собой.

Президент РФ (ч. 2 ст. 85) также *вправе приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ* в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения этими актами прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. При этом закон об общих принципах (ст. 29) предоставляет и высшему должностному лицу субъекта РФ право обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или региональным органом исполнительной власти акта Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации.

Закон об общих принципах (ст. 27) наделяет Президента РФ также правом обращаться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ с представлением о приведении конституции (устава), закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта этого органа в соответствие с Конституцией РФ, федеральными

конституционными и федеральными законами. При возникновении разногласий по этому вопросу Президента РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий, а в случае недостижения согласованного решения — передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Принципиальным в данном случае является тот факт, что Президент РФ *не вправе приостанавливать действие законодательных и иных нормативных правовых актов, принятых региональной законодательной властью.*

Кроме того, закон об общих принципах (ст. 27) наделяет правом опротестовывать в установленном законом порядке правовые акты органов и должностных лиц законодательной и исполнительной власти субъекта РФ соответствующего прокурора или его заместителя.

В рамках системы разделения властей на региональном уровне закон об общих принципах (ст. 23–25) устанавливает основы *взаимоотношений между органами государственной власти субъекта РФ*, каждый из которых осуществляет свои полномочия самостоятельно.

Правовые акты высшего должностного лица и нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъекта РФ в установленном его конституцией (уставом) и (или) законом порядке направляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Законодательный орган вправе обратиться к высшему должностному лицу или в органы исполнительной власти с предложением о внесении изменений и дополнений в их нормативные правовые акты либо об отмене таких актов, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке, в том числе и в Конституционном Суде РФ. Аналогичным правом обладает высшее должностное лицо субъекта РФ в отношении постановлений законодательного органа.

Руководители органов исполнительной власти субъекта РФ или уполномоченные ими лица вправе присутствовать на заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта РФ и его органов с правом совещательного голоса. Симметрично депутаты и уполномоченные должным образом работники аппарата законодательного органа вправе присутствовать на заседаниях органов исполнительной власти.

Закон об общих принципах (ст. 24) наделяет законодательный орган государственной власти субъекта РФ диспозитивным правом принимать участие в формировании его высшего исполнительного органа государственной власти, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ также может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом. Достаточно часто конфликтные ситуации возникали при назначении на должность министров внутренних дел или начальников главных управлений внутренних дел субъектов РФ, назначение которых до августа 2001 г. осуществлялось министром внутренних дел РФ по согласованию с высшим должностным лицом субъекта РФ. С 2001 г. назначение и освобождение от должности этих руководителей осуществляется Президентом РФ по представлению министра внутренних дел РФ.

Споры между законодательным органом государственной власти и высшим должностным лицом субъекта РФ по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, как предусмотренными Конституцией РФ под эгидой Президента РФ, так и предусмотренными конституцией (уставом) и законом субъекта РФ, либо в судебном порядке.

Следует отметить, что существенной остается проблема обеспечения единства системы российской государственной власти, прежде всего в аспекте взаимоотношений и взаимодействий федеральной и региональных властей. В качестве основных причин, препятствующих эффективному решению этой проблемы, выделяются следующие<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 393.

- отсутствие четко очерченного круга прав и обязанностей органов власти на всех уровнях;
- перегруженность федерального центра различными управленческими функциями;
- громоздкий управленческий аппарат на всех уровнях власти;
- вмешательство федерального центра в компетенцию органов государственной власти субъектов федерации;
- несоблюдение органами государственной власти субъектов федерации положений Конституции РФ и норм федерального законодательства.

Представляется, что решение данной проблемы может быть достигнуто не путем выстраивания жестко централизованной вертикальной системы государственной власти, что приводит к повышению по нисходящей степени безответственности и уровня

некомпетентности органов власти<sup>2</sup>, а, напротив, путем децентрализации этой системы на основе действенной, а не только декларируемой реализации конституционных принципов разделения властей и федерализма.

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 267.

## **6.2. Законодательная власть субъекта Российской Федерации**

Закон об общих принципах (ст. 4) устанавливает, что *постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти в субъектах РФ является законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации* (далее — региональный парламент). Наименование, структура, число депутатов регионального парламента устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных его традиций.

Региональные парламенты имеют самые различные наименования: Народное Собрание — в Республике Дагестан, Ингушской и Карачаево-Черкесской Республиках; Народный Хурал — в Республиках Бурятия и Калмыкия; Государственный Совет — в Республиках Адыгея, Коми, Татарстан, Удмуртия, Чувашия; Государственное Собрание — в Республиках Алтай, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия); Законодательное Собрание — в Республике Карелия, Краснодарском, Красноярском, Приморском краях, Владимирской, Калужской, Ленинградской и других областях; Совет народных депутатов — в Алтайском крае, Амурской, Кемеровской, Орловской и других областях; Государственная Дума — в Ставропольском крае, Астраханской, Томской и Ярославской областях; областная Дума — в Белгородской, Рязанской, Тульской и других областях.

В большинстве субъектов РФ региональные парламенты являются однопалатными, но имеются и двухпалатные. Например, Государственный Совет Республики Адыгея состоит из Совета Республики и Совета Представителей, Великий Хурал Республики Тыва — из Палаты представителей и Законодательной палаты, Законодательное Собрание Свердловской области — из Палаты Представителей и Областной Думы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Здесь и далее данные о региональных органах государственной власти приводятся в соответствии с конституциями и уставами субъектов РФ, представленными на сайте Конституция Российской Федерации (конституции и уставы субъектов Российской Федерации) [www.constitution.garant.ru](http://www.constitution.garant.ru) по состоянию на 1.09.2007 г.

Число депутатов в региональных парламентах колеблется в достаточно широких пределах: от 12 в Думе Чукотского автономного округа, 21 в Народном Собрании Ингушской Республики и 24 в Костромской областной Думе до 98 в Новосибирском областном Совете депутатов, 120 в Государственном Собрании Республики Башкортостан и 162 в Великом Хурале Республики Тыва.

Общие требования к основным параметрам избирательной системы по выборам депутатов региональных парламентов устанавливает Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями. Конкретные избирательные системы и их структурные параметры, используемые в каждом субъекте РФ для выборов депутатов, устанавливаются избирательным законодательством субъекта РФ.

Выборы депутатов региональных парламентов всех субъектов РФ проводятся на основе *всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании* на срок полномочий не более пяти лет. Как правило, региональные парламенты избираются на срок четыре или пять лет. В некоторых субъектах РФ, как, например, в Республиках Коми и Татарстан, предусмотрен отзыв депутатов избирателями.

Не менее половины депутатских мандатов в законодательном органе субъекта РФ либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Это означает, что не менее 50% депутатов регионального парламента избираются по пропорциональной избирательной системе по единому избирательному округу, включающему всю территорию субъекта РФ. Законом субъекта РФ может предусматриваться необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 7% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Таким образом, закон об основных гарантиях устанавливает, что для выборов депутатов региональных парламентов должна использоваться как минимум смешанная пропорционально-мажоритарная или пропорциональная избирательная система.

В большинстве субъектов РФ скопировали пропорционально-мажоритарную систему с 5%-процентным барьером, которая ранее применялась при выборах депутатов Государственной Думы<sup>1</sup>. В остальных субъектах РФ процентный барьер установлен с разбросом от 3% в Амурской области и 4% в Ивановской области до предельного уровня в 7% в Республике Башкортостан, городе Москве, Волгоградской, Омской и других областях. В некоторых субъектах РФ используется пропорциональная избирательная система, в частности, при выборах в Московскую областную Думу и в Палату Представителей Законодательного Собрания Свердловской области.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 113–116.

Кандидатом в депутаты регионального парламента может стать гражданин Российской Федерации, достигший установленного конституцией или уставом субъекта РФ возраста и обладающий активным избирательным правом. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год. Именно такой возрастной ценз установлен в большинстве субъектов РФ. Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства, продолжительностью и сроками проживания на территории субъекта РФ, не допускаются.

Кандидатов и списки кандидатов в депутаты региональных парламентов вправе выдвигать только общероссийские политические партии и их региональные отделения. В партийный список может быть включено до 50% лиц, не являющихся членами данной политической партии. Федеральное законодательство не устанавливает требований к типу списков кандидатов и их разбиению на региональные группы. В большинстве субъектов РФ используются закрытые списки без разбиения на региональные группы. Для кандидатов по одномандатным округам может иметь место самовыдвижение. Создание избирательных блоков не допускается.

Регистрация кандидата и партийного списка может осуществляться либо только на основании сбора подписей избирателей, либо только на основании внесения избирательного

залога. Параллельное использование обоих способов регистрации в качестве страховочной меры не допускается.

Количество подписей избирателей, которое необходимо для регистрации кандидата или партийного списка, не может быть более 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может быть и менее 10 подписей. Допустимое количество недостоверных и недействительных подписей, при превышении которого регистрация кандидата, партийного списка не производится, составляет 10%. Размер избирательного залога не может составлять менее 10% и более 15% от предельного размера соответствующего избирательного фонда.

Политические партии, представленные в Государственной Думе, имеют право регистрировать своих партийных кандидатов и свои партийные списки кандидатов в депутаты регионального парламента без сбора подписей избирателей или внесения избирательного залога.

Ранее существовавшее право избирателей голосовать против всех участвующих в выборах кандидатов и партий отменено. Выборы признаются состоявшимися вне зависимости от того, какое количество избирателей, включенных в списки избирателей, приняло в них участие.

Существенной проблемой выборов в региональные парламента является проблема низкой активности участия в этих выборах значительной части избирателей, особенно в крупных и средних городах<sup>1</sup>. Низкая явка избирателей представляется формой выражения протестных настроений, порожденных, в том числе, и общими принципами региональных выборов, установленными федеральным законом об основных гарантиях.

<sup>1</sup> Отчет Ассоциации «Голос» по результатам долгосрочного наблюдения хода избирательной кампании региональных выборов 8 октября 2006 г. Экспертная конференция «Новые избирательные технологии и старые проблемы». М., 2006. С. 3.

Региональный парламента является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного конституцией или уставом субъекта РФ числа депутатов.

Депутаты регионального парламента, избранные в составе партийных списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, входят в депутатские объединения (депутатские фракции), в состав которых могут также входить депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Депутат,

избранный в составе партийного списка кандидатов, не вправе выйти из соответствующей партийной фракции и он может быть членом только той политической партии, в составе списка которой был избран. Депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий в партийную фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит. Несоблюдение указанных требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

Таким образом, в региональных парламентах имеет место их политическое структурирование на основе создания партийных фракций, и, так же как и в Государственной Думе, введен, по сути, *партийный императивный парламентский мандат*.

*Существенной особенностью депутатского корпуса региональных парламентов* является то, что не все региональные депутаты обязаны работать на профессиональной постоянной основе. Число депутатов, работающих на такой основе, устанавливается законом субъекта РФ. В настоящее время действуют и полностью профессиональные региональные парламенты, как например, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Московская городская Дума, Областная Дума Свердловской области, и парламенты, в которых число работающих на профессиональной постоянной основе депутатов составляет существенное меньшинство. Например, в Белгородской областной Думе только 3 из 24 депутатов, в Государственном Совете Чувашской Республики 9 из 44, в Законодательном Собрании Владимирской области 10 из 38.

Условия осуществления и гарантии депутатской деятельности в региональном парламенте (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенные периоды, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ.

Закон об общих принципах (ст. 12) устанавливает, что в течение срока своих полномочий депутат регионального парламента не может быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации, занимать государственные должности на федеральном и региональном уровне, а также выборные и иные должности на муниципальном уровне. Депутат, осуществляющий свою деятельность на профессиональной постоянной основе, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом такая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Депутат не вправе использовать

свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий. Однако на практике депутатский статус приобретается и используется рядом региональных депутатов прежде всего для содействия, хотя и в неявной форме, их основной предпринимательской деятельности.

Утрата депутатом гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства, является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий. Депутат также не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений.

В соответствии с законом об общих принципах (ст. 13) депутаты регионального парламента обладают *парламентским иммунитетом*, установленным федеральным законом. Депутаты обладают и *парламентским индемнитетом*, они не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. Кроме того, депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий.

Закон об общих принципах (ст. 4) определяет, что региональный парламента обладает правами юридического лица, самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Расходы на обеспечение его деятельности предусматриваются в бюджете субъекта РФ отдельно от других расходов.

Правомочность заседания регионального парламента определяется законом субъекта РФ. Заседания являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также регламентом регионального парламента.

Внутренняя организация и порядок работы регионального парламента определяется его регламентом, принимаемым парламентом самостоятельно.

*Организационную структуру регионального парламента* составляют председатель регионального парламента, его заместители, комитеты и (или) комиссии, депутатские фракции парламента. В ряде региональных парламентов предусматриваются коллегиальные организационно-распорядительные органы, как например, Президиум Народного Собрания Республики Дагестан и Законодательного Собрания Пензенской области, Совет Брянской областной Думы и Самарской губернской Думы.

Закон об общих принципах (ст. 5) определяет, что *основные полномочия регионального парламента* состоят в следующем: принятие конституции (устава) субъекта РФ и поправок к этому акту; законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; осуществление иных полномочий, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Законом субъекта РФ утверждаются бюджет субъекта РФ и бюджеты его государственных внебюджетных фондов, отчеты об исполнении этих бюджетов, программы социально-экономического развития, заключение и расторжение договоров субъекта РФ. Законом субъекта РФ устанавливаются: административно-территориальное устройство и система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ; налоги и сборы, отнесенные федеральным законом к ведению субъекта РФ, и порядок их взимания; порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ; порядок проведения референдума субъекта РФ, выборов в региональный парламента, а также в органы местного самоуправления.

Региональный парламента по всем вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к его ведению, принимает постановления.

Закон об общих принципах (ст. 6) устанавливает, что *право законодательной инициативы* в региональном парламенте принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ и представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ такое право может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ.

Во многих субъектах РФ правом законодательной инициативы обладают комитеты, комиссии и депутатские фракции регионального парламента, правительство и прокурор субъекта РФ, а также высшие судебные органы, Контрольно-счетная или Счетная палата, избирательная комиссия и федерация (совет) профсоюзных организаций субъекта РФ, как правило, только по вопросам их ведения. В некоторых субъектах РФ правом законодательной инициативы наделены члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы от данного субъекта (например, в Ставропольском крае и Волгоградской области), территориальные органы Министерства юстиции РФ (например, в Карачаево-Черкесской Республике и Курской области), Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ (например, в Республике Дагестан, Алтайском крае и Калининградской области), главы муниципальных образований (например, в Республике Карелия и Магаданской области). В ряде субъектов РФ право законодательной инициативы предоставлено региональным и общероссийским общественным организациям (например, в Удмуртской Республике, Приморском крае и Костромской области), а также группам избирателей не менее определенной численности (например, в Астраханской области не менее 1 тыс., в городе Москве не менее 50 тыс., в Краснодарском крае не менее 100 тыс.). Встречаются случаи предоставления права законодательной инициативы отдельным должностным лицам и распорядительно-организационным органам региональных парламентов, в частности, такое право предоставлено Председателю Народного Хурала Республики Калмыкия, Председателю Магаданской областной Думы, Совету Брянской областной Думы, всем органам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. В Санкт-Петербурге право законодательной инициативы предоставлено также почетным гражданам города.

Закон об общих принципах (ст. 6) определяет, что законопроекты, внесенные высшим должностным лицом субъекта РФ в региональный парламент, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ, рассматриваются региональным парламентом только по представлению высшего должностного лица субъекта РФ либо при наличии его заключения. Таким образом, закон об общих принципах предоставляет высшему должностному лицу субъекта РФ, как субъекту права законодательной инициативы, существенный приоритет и особые политико-экономические прерогативы по отношению к другим субъектам этого права.

Закон об общих принципах (ст. 7, 8) устанавливает единые для всех субъектов РФ *основные принципы рассмотрения, принятия, обнародования и вступления в силу конституции (устава) и законов субъекта РФ.*

Конституция (устав) субъекта РФ и поправки к этому акту принимаются *большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.*

Проект закона субъекта РФ рассматривается региональным парламентом *не менее чем в двух чтениях.* Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением. Закон субъекта РФ принимается *большинством голосов от установленного числа депутатов.* В случае двухпалатной структуры регионального парламента процедура принятия закона субъекта РФ аналогична процедуре принятия федерального закона Государственной Думой и Советом Федерации, включая и право одобряющей палаты на отлагательное вето.

Постановления регионального парламента принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом об общих принципах.

Высшее должностное лицо субъекта РФ обязано обнародовать конституцию (устав), закон субъекта РФ, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в установленные сроки. Порядок обнародования устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

В случае отклонения закона субъекта РФ высшим должностным лицом отклоненный закон возвращается в региональный парламента с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Отклоненный закон может быть вновь одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленного числа депутатов. Закон субъекта РФ, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта РФ и подлежит обнародованию в установленные сроки.

Таким образом, в соответствии с законом об общих принципах *высшее должностное лицо субъекта РФ обладает правом отлагательного вето на законы субъекта РФ.*

Специфическая процедура повторного рассмотрения законов, отклоненных мэром Москвы, установлена законом от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы». В соответствии с этим актом, если мэр Москвы направляет закон на повторное рассмотрение вместе с поправками, то каждая из его

поправок может быть отклонена только числом голосов не менее двух третей от числа присутствующих на заседании депутатов. Если при повторном рассмотрении ни одна из поправок мэра не отклонена, то он подписывает закон фактически в своей редакции. Таким образом, мэр Москвы обладает не только правом отлагательного вето на законы, принятые Московской городской Думой, но и правом преимущественного внесения поправок в такие законы, так как для отклонения поправок мэра в принятый закон требуется не простое, а квалифицированное большинство голосов депутатов, присутствующих на заседании.

Конституция (устав) и закон субъекта РФ вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Конституция РФ и закон об общих принципах предоставляют законодательной власти субъектов РФ определенные возможности для участия в формировании законодательства не только на региональном, но и на федеральном уровне.

Конституция РФ (ст. 104) наделяет региональные парламенты *правом законодательной инициативы в отношении федеральных законов*.

Как показывает законодательная практика, региональные парламенты достаточно активно пользуются этим правом. Они вносят до одной трети проектов федеральных законов, которые принимаются к рассмотрению Государственной Думой, и по этому показателю занимают второе после депутатов Государственной Думы место среди всех субъектов права законодательной инициативы. Однако законопроекты региональных парламентов имеют пока очень незначительные шансы стать действующими законами. Таковыми становятся не более 5% от всех внесенных региональными парламентами законопроектов. Это — один из самых низких показателей среди всех субъектов права законодательной инициативы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> По данным Аналитического управления Государственной Думы [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

Представляется, что такая ситуация обуславливается не только недостаточным в ряде случаев юридико-техническим качеством законопроектов, вносимых региональными парламентами в Государственную Думу, но, прежде всего, объективно существующей конкуренцией в законодательной сфере экономических, социальных и политических интересов и проектов федеральной и региональных властей<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность. С. 162.

Закон об общих принципах (ст. 3) устанавливает, что *субъект РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов до принятия федеральных законов*. Однако после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ должны быть приведены в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Таким образом, региональным парламентам предоставляется право играть опережающую роль в законодательном регулировании по тем предметам совместного ведения, по которым процессы принятия законодательных решений на федеральном уровне по тем или иным причинам, как правило, политического характера, затягиваются. Хотя это право и является существенно ограниченным, но в законодательной практике известен ряд примеров, когда региональные парламента, принимая законы субъектов РФ, опережали Федеральное Собрание и тем самым оказывали существенное влияние на политические и правовые подходы, а также сроки решения законодательных проблем существенной социально-экономической и политической значимости. Самым ярким примером ведущей политической роли региональных законодателей является процесс формирования земельного законодательства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 159.

Закон об общих принципах (ст. 26<sup>4</sup>) предоставляет региональным парламентам еще одну возможность влияния на формирование федерального законодательства, которую они могут осуществлять совместно с высшими исполнительными органами субъекта РФ.

Такая возможность обеспечивается тем, что *проекты федеральных законов по предметам совместного ведения должны согласовываться с законодательными и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ* в следующем порядке. Проекты таких федеральных законов после их внесения в Государственную Думу должны направляться в законодательные и высшие исполнительные органы субъектов РФ для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты. Если законодательные и высшие исполнительные органы субъектов РФ

более чем одной трети субъектов РФ высказутся против принятия соответствующего федерального закона, то для его дальнейшего рассмотрения по решению Государственной Думы должна быть создана согласительная комиссия. При этом принципиально важно, чтобы мнение законодательного и высшего исполнительного органов субъекта РФ было единым, так как в противном случае считается, что оно вообще не было выражено. Кроме того, проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в региональные парламенты для представления ими в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам в тридцатидневный срок. До истечения этого срока рассмотрение таких законопроектов во втором чтении не допускается.

Следует также отметить, что Регламент СФ (ст. 104) предоставляет членам Совета Федерации право организовывать обсуждение федеральных законов в субъектах РФ и при наличии замечаний по закону направлять их в комитет (комиссию) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение закона. Кроме того, Регламента СФ (ст. 106) обязывает ответственный комитет при рассмотрении федеральных законов по предметам совместного ведения указывать в заключении комитета обобщенную позицию по рассматриваемому закону органов государственной власти субъектов РФ, принявших соответствующие решения и направивших их в Совет Федерации.

Региональные законодатели могут и должны не только активно осуществлять формирование собственного регионального законодательства, но и восполнять на региональном уровне те пробелы и недочеты федерального законодательства, которые, как правило, возникают вследствие острой политической конкуренции и столкновения лоббистских интересов различных групп влияния в процессе законодательной деятельности на федеральном уровне. При этом и федеральным законодателям следует более внимательно и взвешенно подходить к оценке законодательных инициатив, вносимых в Государственную Думу их коллегами из региональных парламентов, а также к представляемым ими заключениям и поправкам к проектам федеральных законов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность. С. 163.

Кроме законодательных полномочий, региональные парламенты наделяются *контрольными и иными полномочиями.*

Основные контрольные полномочия регионального парламента состоят в контроле соблюдения и исполнения законов субъекта РФ, исполнения бюджета и соблюдения установленного порядка распоряжения имуществом субъекта РФ.

Для контроля исполнения бюджета в субъекте РФ создается Контрольно-счетная или Счетная палата, либо иная структура с аналогичными полномочиями. Такая структура, как правило, представляет собой орган государственной власти субъекта РФ, осуществляющий свою деятельность в соответствии с законом субъекта РФ и формируемый региональным парламентом, но может являться и структурным подразделением регионального парламента, как, например, в Республике Карелия (Контрольно-бюджетный комитет Законодательного Собрания) и городе Санкт-Петербург (Контрольно-счетная палата).

В качестве механизма контроля соблюдения на региональном уровне прав и свобод человека и гражданина в 41 субъекте РФ действует институт Уполномоченного по правам человека, который осуществляет свою деятельность в соответствии с конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. Назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в данном субъекте РФ производится региональным парламентом.

В ряде субъектов РФ региональный парламента для осуществления его контрольной функции наделяется *правом проведения парламентского расследования*.

В рамках системы сдержек и противовесов при разделении властей закон об общих принципах наделяет региональный парламента следующими правами, которые можно отнести к реализации его контрольной функции.

Во-первых, это *право регионального парламента на выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ*, что может служить основанием для отрешения его от должности Президентом РФ (ст. 19). Региональный парламента имеет право выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ в случае:

— издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ не устранил их в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

— установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

— ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей.

Решение регионального парламента о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов (при двухпалатном парламенте в каждой палате) по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов парламента (палаты, наделенной правом инициировать вопрос о выражении недоверия). Решение направляется на рассмотрение Президента РФ для решения им вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности. При этом Президенту РФ не предписывается в обязательном порядке принять решение именно об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности.

Во-вторых, это право регионального парламента *выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ*, в назначении которых на должность он принимал участие, что влечет немедленное освобождение таких руководителей от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) и законом субъекта РФ (ст. 24). Во многих субъектах РФ региональные парламента наделены правом участия в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ путем согласования назначения отдельных должностных лиц этих органов. Например, Народный Хурал Республики Бурятия согласует назначение президентом республики первого заместителя и заместителей председателя правительства, министра экономики и министра финансов, Алтайский краевой Совет народных депутатов согласует назначение главой администрации края его первого заместителя, руководителей органов исполнительной власти в сферах финансов, социального обеспечения, управления государственным имуществом края. В действующей практике чаще всего встречается согласование назначения на должность первых заместителей и заместителей высшего должностного лица, а из других должностных лиц — министра финансов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 469.

Закон об общих принципах (ст. 9) устанавливает, что *полномочия регионального парламента могут быть прекращены досрочно* в случае:

— принятия региональным парламентом решения о самороспуске;

— вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов регионального парламента, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

— роспуска регионального парламента высшим должностным лицом субъекта РФ;

— роспуска регионального парламента Президентом РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ имеет право распустить региональный парламента в следующем случае. Региональным парламентом приняты конституция (устав), закон субъекта РФ, иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам ее совместного ведения с субъектами РФ, конституции (уставу) субъекта РФ. Соответствующий суд установил такие противоречия, но региональный парламента не устранил их в течение 6 месяцев со дня вступления в силу судебного решения. При таких обстоятельствах высшее должностное лицо субъекта РФ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий регионального парламента в форме указа (постановления).

Президент РФ имеет право распустить региональный парламента в следующих двух случаях.

Первый случай обусловлен неисполнением региональным парламентом судебного решения, и его роспуск может быть осуществлен Президентом РФ при следующих обстоятельствах. Соответствующий суд установил, что региональным парламентом приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам. Региональный парламента в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. После истечения указанного срока суд установил, что в результате уклонения региональным парламентом от принятия мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц. В такой ситуации Президент РФ выносит предупреждение региональному парламенту в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения региональный парламент не принял мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить региональный парламент. Полномочия регионального парламента прекращаются со дня вступления в силу решения Президента РФ о его роспуске. Срок, в течение которого Президент РФ вправе вынести предупреждение региональному парламенту или принять решение о роспуске регионального парламента, не может превышать одного года со дня вступления в силу решения суда.

Следует отметить, что до декабря 2004 г. в рассмотренном случае Президент РФ не имел право самостоятельно распустить региональный парламент. Президент РФ имел только право через три месяца после вынесения предупреждения внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске регионального парламента, который Государственная Дума была обязана рассмотреть в течение 2 месяцев.

Второй случай предусмотрен процедурой наделения региональным парламентом полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ кандидатуры, представленной Президентом РФ. Если после двукратного представления Президентом РФ кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ региональным парламентом не было принято решение о наделении этой кандидатуры (кандидатур) полномочиями высшего должностного лица, то Президент РФ вправе распустить региональный парламент. Президент РФ вправе распустить региональный парламент также и после представления им кандидатуры в третий раз, если региональный парламент принял решение об отклонении такой кандидатуры либо не принял никакого решения (не отклонил, но и не наделил полномочиями). Решение Президента РФ о роспуске регионального парламента принимается в форме указа.

Представляется, что наделение Президента РФ правом вмешательства в деятельность законодательной власти субъекта РФ путем роспуска регионального парламента обусловлено, прежде всего, политическими, а не иными соображениями и вступает в противоречие с конституционным принципом федеративного устройства Российской Федерации.

### **6.3. Высшее должностное лицо и исполнительная власть субъекта Российской Федерации**

Исполнительная власть в субъектах РФ осуществляется системой органов исполнительной власти субъектов РФ, в *состав* которой входят<sup>1</sup>:

1 Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 425.

— высшее должностное лицо субъекта РФ, которое является главой исполнительной власти субъекта РФ;

— высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (далее — высший исполнительный орган субъекта РФ), который возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта РФ;

— центральные органы исполнительной власти субъекта РФ специальной компетенции;

— территориальные органы исполнительной власти субъекта РФ общей и специальной компетенции;

— структурные подразделения органов исполнительной власти и отдельные государственные должности руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ.

Должность высшего должностного лица субъекта РФ установлена в подавляющем большинстве субъектов РФ, а в таких субъектах, как Алтайский и Краснодарский край, Волгоградская, Псковская, Тамбовская и Томская области, Ненецкий автономный округ, в которых такая должность не установлена, идентичными полномочиями обладает руководитель высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Поэтому различие между этими двумя должностными лицами, кроме особо оговоренных случаев, далее проводиться не будет.

Закон об общих принципах (ст. 17) устанавливает, что *структуру системы органов исполнительной власти субъектов РФ (далее — региональные исполнительные органы) определяет высшее должностное лицо субъекта РФ* в соответствии с конституцией или уставом субъекта РФ.

В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами РФ федеральные органы исполнительной власти и региональные исполнительные органы образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

Наименование должности *высшего должностного лица субъекта РФ* устанавливается конституцией или уставом субъекта РФ с учетом его исторических, национальных и иных традиций. Высшее должностное лицо республик, как правило, именуется президентом или

главой республики, а других субъектов РФ — губернатором или главой администрации. Имеют место и такие нестандартные наименования, как председатель правительства Республики Хакасия и Республики Тыва, мэр Москвы.

В соответствии с законом об общих принципах (ст. 18) *высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет следующие полномочия*: представляет субъект РФ в отношениях с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, в том числе вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ; обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые региональным парламентом; формирует высший исполнительный орган субъекта РФ и принимает решение об его отставке.

В отношении регионального парламента высшее должностное лицо вправе участвовать в его работе с правом совещательного голоса, требовать созыва внеочередного заседания, созывать вновь избранный парламент на первое заседание ранее установленного срока, а также распустить региональный парламент.

Кроме того, высшее должностное лицо обеспечивает: координацию деятельности региональных исполнительных органов с иными органами государственной власти субъекта РФ; может организовывать взаимодействие региональных исполнительных органов с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями. Высшее должностное лицо также осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. На основании и во исполнение указанных нормативных правовых актов высшее должностное лицо в пределах своих полномочий издает указы (постановления) и распоряжения, обязательные к исполнению в субъекте РФ.

Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Высшее должностное лицо субъекта РФ не может быть одновременно депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации, судьей, замещать иные государственные должности на федеральном и региональном уровне, а также выборные и иные должности на муниципальном уровне. Высшее должностное лицо не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом такая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, высшее должностное лицо субъекта РФ не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений.

До 2005 г. высшее должностное лицо субъекта РФ избиралось на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и, как правило, применялась двухтуровая мажоритарная избирательная система, подобная системе выборов Президента РФ. С 2005 г. этот принцип был отменен и введен другой порядок замещения этой должности.

В соответствии с законом об общих принципах (ст. 18) граждан Российской Федерации *наделяется по представлению Президента РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ региональным парламентом*. Решение регионального парламента о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимается большинством голосов от установленного числа депутатов парламента. В случае двухпалатного регионального парламента решение принимается на совместном заседании палат парламента большинством голосов от установленного числа депутатов каждой из палат.

Процедура наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ осуществляется в следующем порядке.

Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ вносится Президентом РФ в региональный парламента не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий этого лица. Перед внесением предложения о кандидатуре Президентом РФ проводятся соответствующие консультации, причем законом не установлено, какие именно.

На практике предложения о кандидатурах Президенту РФ готовит его администрация с участием представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе.

Законом об общих принципах и законом о политических партиях партиям, получившим по результатам выборов наибольшее число депутатских мандатов в региональном парламенте, предоставляется право в установленном законом порядке инициировать рассмотрение региональным парламентом предложения Президента РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ и предлагать Президенту РФ кандидатуры на эту должность. Такое право политических партий представляется лишь имитацией партийного участия в назначении высшего должностного лица субъекта РФ, так как окончательное решение по выбору кандидата на эту должность все равно остается за Президентом РФ.

Региональный парламент рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ в течение 14 дней со дня внесения представления.

В случае отклонения региональным парламентом представленной кандидатуры Президент РФ не позднее 7 дней со дня отклонения повторно вносит предложение о кандидатуре, причем закон не оговаривает, что кандидатура обязательно должна быть та же самая.

В случае, если региональный парламент в установленный срок не принял решения об отклонении кандидатуры или о ее наделении полномочиями, Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности должностного лица субъекта РФ. Исполняющий обязанности назначается указом Президента РФ на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, но не более чем на 6 месяцев. Порядок и сроки повторного внесения кандидатуры в этом случае законодательно не определены.

В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры и в иных случаях, когда региональный парламент после повторного внесения кандидатуры не принял решения о наделении ее полномочиями, Президент РФ в течение месяца проводит консультации с региональным парламентом по кандидатуре высшего должностного лица.

По истечении месячного срока с учетом результатов проведенных консультаций Президент РФ вправе в третий раз внести предложение о кандидатуре либо назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, а также

распустить региональный парламент. Президент РФ вправе распустить региональный парламент и после представления им кандидатуры в третий раз, если региональный парламент не принял решения о наделении этой кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. При этом он также назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ.

Представляется, что законодатель сознательно четко и однозначно не определил некоторые этапы процедуры наделения полномочиями, касающейся таких аспектов, как проведение консультаций, повторного представления кандидатуры в региональный парламент, если парламент не принял никакого решения, роспуск парламента после повторного, а также трехкратного внесения кандидатуры. Можно предположить, что это было сделано для того, чтобы Президент РФ имел возможность осуществлять тот или иной политический маневр для оказания давления на региональный парламент в случае несогласия парламента с внесенной им кандидатурой. Однако таких прецедентов в российской политической практике пока еще не было и в ближайшее время не предвидится.

Как и следовало, к сожалению, ожидать, Конституционный Суд РФ Постановлением от 21 декабря 2005 г. № 13-П признал такое законодательное нововведение не противоречащим Конституции РФ и лишь двое судей Конституционного Суда РФ В. Ярославцев и А.Кононов высказали по этому поводу свое особое мнение<sup>1</sup> от 21 декабря 2005 г. При этом Конституционный Суд РФ руководствовался очевидно не принципом права, а принципом «политической целесообразности», что и отмечено в особом мнении судьи А. Кононова: «Так, Конституционный Суд в весьма туманных эвфемизмах намекает на некие «конкретные социально-правовые условия», на «развивающийся социально-исторический контекст», на полноту суверенитета законодателя, который «на каждом конкретном этапе развития полномочен корректировать организационно-правовой механизм достижения конституционных целей». Однако далее следует совершенно невообразимый вывод о том, что изменение законодательного регулирования способно, оказывается, изменять смысл тех или иных конституционных норм и даже их букву и дух. Аргументация Конституционного Суда, если это можно назвать так, полностью меняет общепринятые представления о верховенстве Конституции, ее соотношении с законодательством, пределах ее толкования и собственных правовых позициях Конституционного Суда, которые свободно могут меняться «в духе времени». С этой точки зрения, конечно, можно оправдать все, что угодно, но это будет за пределами права».

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. Г. Ярославцева. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова.

Следует особо отметить сомнительную в юридическом смысле особенность законодательно установленного порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. Региональный парламент не назначает и не избирает высшее должностное лицо, а наделяет кандидата полномочиями, которыми сам парламент при этом не обладает. Именно на этот факт указывает в своем особом мнении судья А. Кононов: «Следует признать, однако, экспертное мнение, что конструкция «наделения полномочиями» юридически непонятна и некорректна. Очевидно, что данное лицо не может «наделяться» полномочиями главы исполнительной власти, поскольку наделяющие его органы ими не обладают». Можно предположить, что, по мысли авторов этого законодательного нововведения, принцип надления полномочиями не так явно противоречит букве и духу Конституции РФ, как принцип назначения Президентом РФ, назначения или избрания региональным парламентом высшего должностного лица субъекта РФ.

Принципиально значимым прежде всего в аспекте государственного устройства Российской Федерации является тот факт, что, как показывает политическая практика, фактически имеет место непосредственное назначение высших должностных лиц субъектов РФ Президентом РФ, лишь декорированное формальной процедурой одобрения, как правило, подавляющим большинством депутатов регионального парламента.

О том, какую опасность такой порядок представляет для конституционного принципа народовластия, однозначно определено в особом мнении судьи В. Ярославцева: «Однако внешне «демократичная» декоративность нового порядка надления полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не может скрыть основной цели преобразований — отторжение народа от свободных выборов указанного должностного лица, что прямо противоречит принципу народовластия, так как в закрепленной в данном Федеральном законе «схеме» надления полномочиями должностных лиц народ как самостоятельный субъект конституционных правоотношений отсутствует». При этом подбор

кандидатов осуществляется администрацией Президента РФ в интересах тех или иных политико-экономических группировок федерального и регионального уровня, не исключая и коррупционные отношения.

Даже в тех немногочисленных федеративных государствах, в которых высшие руководители регионов назначаются или избираются региональными законодательными органами, федеральная власть никаким образом не участвует в этом процессе, что по стандартам современной демократии считается принципиальным для практической реализации и действенного соблюдения принципа федерализма. Отмена выборов высших должностных лиц субъектов РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права и их замена процедурой наделения полномочиями очевидно ограничивает активное и пассивное избирательное право граждан, их конституционное право осуществлять власть через органы государственной власти в соответствии с принципом народовластия, противоречит конституционному принципу федерализма, являясь в этом смысле шагом в направлении унитаризации государственного устройства страны<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.137.

Гражданин Российской Федерации может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ *на срок не более пяти лет*. При этом в соответствии с законом об общих принципах (ст. 19) *полномочия высшего должностного лица субъекта РФ могут быть прекращены досрочно* в следующих случаях.

Во-первых, полномочия высшего должностного лица субъекта РФ естественно прекращаются в случае его смерти.

Во-вторых, решением регионального парламента по представлению Президента РФ в случаях: признания судом высшего должностного лица субъекта РФ недееспособным или ограниченно дееспособным, а также безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении этого лица в законную силу обвинительного приговора; его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утраты этим лицом гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

В-третьих, решением Президента РФ в случаях отрешения высшего должностного лица от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия региональным

парламентом, утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также его отставки по собственному желанию. При этом такие основания, как «утрата доверия Президента» и «ненадлежащее исполнение обязанностей», законодательно четко и однозначно не определены. Это создает широкие возможности их произвольного толкования Президентом РФ для вмешательства в деятельность высшего должностного лица субъекта РФ и его отстранения от должности в тех или иных, в том числе и политических целях.

Кроме того, закон об общих принципах (ст. 27) устанавливает, что Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности, если в течение месяца со дня вынесения ему Президентом РФ предупреждения это должностное лицо не приняло мер по устранению причин такого предупреждения. Основанием для вынесения Президентом РФ предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ могут служить следующие два обстоятельства.

Этим должностным лицом был издан нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам, такие противоречия были установлены соответствующим судом, но высшее должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного судебным решением срока не приняло мер по исполнению решения суда.

Высшее должностное лицо в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта этого лица либо регионального исполнительного органа уклоняется от принятия мер по отмене или внесению изменений в такой акт и при этом не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ в форме указа, не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента РФ о приостановлении действия соответствующего акта.

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности влечет за собой отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа субъекта РФ, который при этом должен продолжать работать до формирования нового высшего исполнительного органа.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ предложение о кандидатуре на эту должность вносится Президентом РФ в региональный парламент не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий.

Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, вправе по представлению Генерального прокурора РФ *временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ* от исполнения обязанностей в случае предъявления этому лицу обвинения в совершении преступления.

Решение Президента РФ об отрешении от должности либо о временном отстранении от исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ принимается в форме указа и доводится до сведения регионального парламента. Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе обжаловать в Верховный Суд РФ соответствующий указ Президента РФ в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее 10 дней со дня ее подачи.

Факты отрешения Президентом РФ от должности высших должностных лиц субъектов РФ, как правило, после возбуждения против них уголовных дел и до разрешения таких дел в судебном порядке по основанию утраты доверия Президентом РФ неоднократно имели место. Например, в отношении главы администрации Ненецкого автономного округа А. Барина в 2006 г. и губернатора Амурской области Л. Короткова в 2007 г. При этом примеров обжалования соответствующих указов Президента РФ в Верховном Суде РФ не было.

Президент РФ при досрочном прекращении полномочий и временном отстранении от должности высшего должностного лица субъекта РФ назначает временно исполняющего его обязанности на период до вступления в должность лица, наделенного соответствующими полномочиями. Временно исполняющий обязанности не имеет права распускать региональный парламент и вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ могут быть установлены ограничения на осуществление им отдельных полномочий этого должностного лица. Чаще всего такие ограничения распространяются на полномочия по формированию и роспуску высшего исполнительного органа субъекта РФ, как например, в Вологодской и Кировской областях.

*Высший исполнительный орган субъекта РФ* является постоянно действующим органом и должен обеспечивать исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных

нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ на территории субъекта.

Наименование высшего исполнительного органа субъекта РФ, его структуру и порядок формирования устанавливают конституция (устав) и законы субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций. Высший исполнительный орган республик именуется правительством или кабинетом министров (Республики Адыгея, Татарстан и Чувашия), а в других субъектах РФ — администрация или правительство. Имеют место и такие нестандартные наименования, как Совет администрации Красноярского края, Высший исполнительный орган Кемеровской области и Коллегия Орловской области.

*Структура высшего исполнительного органа субъекта РФ*, как правило, определяется его конституцией или уставом, а *формирует этот орган высшее должностное лицо субъекта РФ*, которое в ряде субъектов РФ согласовывает назначение его отдельных должностных лиц с региональным парламентом. Высший исполнительный орган может функционировать как коллегиальный орган или на основе единоначалия. Правительства являются коллегиальными органами. Администрации в большинстве субъектов РФ действуют на основе единоначалия, как, например, в Краснодарском крае, Архангельской, Брянской и других областях, и существенно реже являются коллегиальными органами, как, например, в Алтайском и Приморском крае, Смоленской области.

В соответствии с законом об общих принципах (ст. 21) *основные полномочия высшего исполнительного органа субъекта РФ* состоят в разработке и осуществлении мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участию в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Высший исполнительный орган осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Этот орган разрабатывает для представления высшим должностным лицом в региональный парламент проект бюджета и проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ. Он обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчеты об исполнении бюджета и о выполнении программ его социально-экономического развития для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ в региональный парламент. Кроме того, высший исполнительный орган в соответствии с законодательством управляет и

распоряжается собственностью субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ.

Высший исполнительный орган *формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ*. Он также вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты, если такие акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе в таких ситуациях обратиться в суд.

Высший исполнительный орган субъекта РФ может осуществлять и иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

В пределах своих полномочий высший исполнительный орган субъекта РФ принимает нормативные правовые акты (постановления и распоряжения), которые обязательны к исполнению в субъекте РФ.

В зависимости от наличия и правового положения высшего должностного лица и статуса высшего исполнительного органа субъекта РФ можно выделить следующие модели организации системы исполнительной власти субъекта РФ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 439–453.

Первой модели соответствует система исполнительной власти, в которой высшее должностное лицо возглавляет и на основе единоначалия руководит высшим исполнительным органом субъекта РФ. Такая модель используется в большинстве областей, например, во Владимирской, Иркутской, Курской и других областях.

Второй модели соответствует система исполнительной власти, в которой высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный высший исполнительный орган субъекта РФ и при этом конституцией или уставом субъекта РФ установлена должность руководителя высшего исполнительного органа, которую замещает другое лицо. Такая модель используется в большинстве республик, например, в таких, как Республика Башкортостан, Мордовия, Саха (Якутия) и другие, а также в Астраханской, Пензенской и Свердловской области.

Третьей модели соответствует система исполнительной власти, в которой высшее должностное лицо возглавляет и руководит коллегиальным высшим исполнительным органом, являясь по должности его председателем. Такая модель используется в ряде республик и краев, например, в таких, как Республика Бурятия, Коми, Хакасия, Приморский и Хабаровский край, и в некоторых областях, например, в таких, как Белгородская, Вологодская, Калининградская и другие области. Она также используется в городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург, в Еврейской автономной области.

Четвертая модель соответствует системе исполнительной власти, в которой отсутствует должность высшего должностного лица, а его функции и полномочия осуществляет руководитель высшего исполнительного органа субъекта РФ — глава администрации, который руководит деятельностью администрации на основе единоначалия. Исключения составляют коллегиальные администрации Алтайского края и Ненецкого автономного округа.

Анализ построения системы исполнительной власти в субъектах РФ позволяет говорить о том, что форма правления в субъектах РФ подобна преимущественно дуалистической, главным признаком которой является отсутствие ответственности исполнительной власти перед парламентом за проводимую ею политику<sup>1</sup>. При этом после замены выборов высшего должностного лица субъекта РФ на его фактическое назначение Президентом РФ исполнительная власть субъекта РФ практически перестала быть подконтрольной и зависеть от проживающих на его территории граждан.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 348.

#### **6.4. Судебная власть субъекта Российской Федерации**

Судебную власть на территории субъекта РФ осуществляют соответствующие федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные и военные суды и *суды субъекта РФ — конституционный (уставной) суд субъекта РФ и мировые судьи.*

*Конституционный (уставной) суд субъекта РФ*, право на создание которого в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» принадлежит самому субъекту РФ, организационно не входит в федеральную судебную систему. Этот суд, так же как и Конституционный Суд РФ на федеральном уровне, является единственным судебным органом конституционного контроля на уровне субъекта РФ<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 43.

Создание конституционных (уставных) судов предусмотрено в 18 конституциях республик и в 18 уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, в 19 субъектах РФ приняты специальные законы о конституционном (уставном) суде<sup>3</sup>. Реально действуют 12 конституционных судов и 4 уставных суда.

<sup>3</sup> Там же. С. 197.

В соответствии с законом о судебной системе (ст. 27) конституционный (уставной) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов, нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта РФ его конституции или уставу, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

*Полномочия конституционного (уставного) суда субъекта РФ, установленные законом о судебной системе, не являются окончательными и исчерпывающими. Конституцией (уставом) и законом субъекта РФ к компетенции такого суда могут быть отнесены и иные вопросы в пределах ведения субъекта РФ. Наиболее часто к дополнительным полномочиям конституционного или уставного суда субъекта РФ относят: разрешение споров о компетенции между органами государственной власти субъекта РФ, между этими органами и органами местного самоуправления, а также последних между собой (Республика Бурятия и Калининградская область); рассмотрение жалоб на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина (Республики Татарстан и Коми), а также проверку условий проведения регионального референдума (Республика Якутия и Калининградская область).*

Однако предоставление конституционным или уставным судам дополнительных полномочий должно осуществляться в определенных рамках, с тем, чтобы в результате не изменилось установленное Конституцией РФ разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, не нарушался закрепленный в Конституции РФ принцип разделения властей, а также не допускалось вмешательство в подсудность других судов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 198–199.

*Судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ*, установленное число которых в разных субъектах составляет от 5 до 9, как правило, назначаются региональным парламентом по представлению высшего должностного лица субъекта РФ, как, например, в городе Москве и Новосибирской области. Особенности правового положения судей конституционного (уставного) суда субъекта РФ, в частности, возможность введения срока полномочий и иного, чем для федеральных судей, предельного возраста пребывания в должности судьи, устанавливаются законом соответствующего субъекта РФ.

Например, для судей Уставного суда города Москвы установлен срок полномочий 4 года, а для судей Уставного суда Санкт-Петербурга, которые назначаются на должность Законодательным Собранием Санкт-Петербурга на конкурсной основе с правом выдвижения кандидатов губернатором и группами депутатов — 6 лет. Предельный возраст пребывания в должности судьи Уставного суда Калининградской области составляет 65 лет.

*Правом на обращение в конституционный или уставной суд субъекта РФ*, как правило, обладают высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта РФ, региональный парламент и группы депутатов не менее установленной численности, органы местного самоуправления. Кроме того, таким правом могут быть наделены Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ (Республики Татарстан и Тыва), те или иные федеральные суды, действующие на территории субъекта РФ (Республика Дагестан, Москва), прокурор (Республики Коми и Якутия) и избирательная комиссия субъекта РФ (Калининградская область, Москва), а также в некоторых субъектах граждане (Республика Карелия, Калининградская область, Санкт-Петербург) и общественные объединения (Республики Карелия и Бурятия).

*Порядок производства в конституционном (уставном) суде субъекта РФ*, включающий поводы и основания к возбуждению судопроизводства, права и обязанности его участников, сроки рассмотрения и разрешения обращений, процедурные правила оформления обращения, движения дела, проведения слушаний в заседании суда, вынесения, оформления, провозглашения и опубликования судебного решения, устанавливает закон субъекта РФ. Регламентация порядка конституционного судопроизводства в субъектах РФ в основном совпадает с той, которая содержится в федеральном конституционном законе о Конституционном Суде РФ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 200.

Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта РФ производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Такое финансирование, в сочетании с порядком формирования, полномочиями и характером действия принимаемых решений должно служить гарантией независимости конституционного (уставного) суда субъекта РФ от федеральных органов государственной власти.

Закон о судебной системе (ст. 27) устанавливает, что *решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ*, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Кроме того, в большинстве законов субъектов РФ о конституционном (уставном) суде содержится положение о том, что решения этого суда являются окончательными и не подлежат обжалованию и пересмотру. Запрет на пересмотр распространяется как на все несудебные органы государственной власти, так и на федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды, а так же на сам конституционный (уставной) суд, принявший решение. Законы и нормативные правовые акты субъекта РФ или их отдельные положения, признанные этим судом не соответствующими конституции (уставу) субъекта РФ, утрачивают силу и не подлежат применению.

*Мировые судьи* являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Полномочия и порядок деятельности мировых судей устанавливаются Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» и другими федеральными законами. Порядок назначения и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов РФ.

Мировые судьи обладают *единым с федеральными судьями правовым статусом*. На мировых судей и членов их семей распространяются гарантии независимости судей, их неприкосновенности, а также материального обеспечения и социальной защиты, установленные Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и иными федеральными законами.

В общем виде *компетенция мирового судьи состоит в рассмотрении в первой инстанции гражданских, административных и уголовных дел*. В соответствии с законом о мировых судьях (ст. 3) мировой судья рассматривает в первой инстанции:

— уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ;

— дела о выдаче судебного приказа;

— дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

— дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества независимо от цены иска;

— иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка;

— дела по имущественным спорам при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда;

— дела, возникающие из трудовых отношений, за исключением дел о восстановлении на работе и дел о разрешении коллективных трудовых споров;

— дела об определении порядка пользования имуществом;

— дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ.

Кроме перечисленных дел, федеральными законами к подсудности мирового судьи могут быть отнесены и другие дела. Мировой судья также рассматривает дела *по вновь открывшимся обстоятельствам* в отношении решений, принятых им в первой инстанции и вступивших в силу.

В соответствии со своей компетенцией по приблизительной оценке мировые судьи способны принять на себя рассмотрение 20% уголовных и 60% гражданских дел, рассматриваемых судами РФ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации. С. 251.

Мировой судья рассматривает гражданские, административные и уголовные дела в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации, т.е. руководствуется едиными с федеральными судьями правилами судопроизводства.

Мировой судья *единолично рассматривает дела*, отнесенные к его компетенции.

Закон о мировых судьях (ст. 3) устанавливает, что мировые судьи осуществляют свою деятельность *в пределах судебных участков*. Общее число мировых судей и количество

судебных участков субъекта РФ определяются Федеральным законом от 29 декабря 1999 г. № 188-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации». Изменения в этот закон вносятся по законодательной инициативе соответствующего субъекта РФ, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе Верховного Суда РФ, согласованной с соответствующим субъектом РФ. В настоящее время в Российской Федерации действует 6797 мировых судей.

Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов РФ. После установления федеральным законом общего числа мировых судей и количества судебных участков в конкретном субъекте РФ законом каждого субъекта РФ определяются границы конкретных судебных участков и учреждаются должности мировых судей на этих участках. Судебные участки создаются из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тыс. человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тыс. человек создается один судебный участок.

Судебный участок или должность мирового судьи не могут быть упразднены, если отнесенные к компетенции этого мирового судьи дела не были одновременно переданы в юрисдикцию другого судьи или суда. Это крайне важно для обеспечения бесперебойного осуществления правосудия в случае реорганизации судов и во избежание нарушения права граждан на судебную защиту<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 254.

Закон о мировых судьях (ст. 5) определяет, что *мировым судьей может быть* гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, не совершивший порочащих его поступков. Кандидат на должность мирового судьи должен сдать квалификационный экзамен и получить рекомендацию квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта РФ. От сдачи квалификационного экзамена и представления рекомендации квалификационной коллегии судей субъекта РФ освобождаются лица, имеющие стаж работы в должности судьи федерального суда не менее пяти лет.

Мировой судья не вправе быть депутатом представительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в

должности мирового судьи с другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом такая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Мировой судья не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений.

Ограничения для мировых судей на участие в политической, предпринимательской и иной профессиональной деятельности идентичны аналогичным ограничениям для федеральных судей и призваны обеспечивать политическую нейтральность и материальную неангажированность мировых судей. На практике дело с политической нейтральностью и материальной неангажированностью некоторых мировых судей обстоит не так благополучно, как это необходимо для обеспечения истинного правосудия и независимости судебной власти.

Законом о мировых судьях (ст. 6) предусмотрено, что мировые судьи *назначаются (избираются) на должность* региональным парламентом либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ.

Закон о мировых судьях предоставляет субъектам РФ возможность самостоятельно определить порядок замещения должности мирового судьи. Однако, несмотря на то, что избрание мирового судьи населением судебного участка путем прямых выборов при тайном голосовании является наиболее демократичным порядком, в настоящее время все мировые судьи назначаются на должность региональным парламентом. Такое назначение, как правило, осуществляется либо по представлению председателя верховного, краевого, областного суда, как, например, в Республике Татарстан, Приморском крае и Курганской области, либо по представлению высшего должностного лица субъекта РФ, как, например, в Республике Мордовия, Московской и Челябинской области.

Мировой судья *назначается на должность на срок*, установленный законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения на данную должность (ст. 7). При повторном и последующих назначениях мировой судья назначается на срок, устанавливаемый законом соответствующего субъекта

РФ, но не менее чем на пять лет. В случае, если в течение указанного срока мировой судья достигнет предельного возраста пребывания в должности судьи, он назначается на срок до достижения им предельного возраста пребывания в должности мирового судьи — 70 лет.

Полномочия мирового судьи прекращаются и могут быть решением квалификационной коллегии судей субъекта РФ приостановлены в случаях и порядке, которые установлены Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Работу мирового судьи обеспечивает его аппарат, структура и штатное расписание которого устанавливаются в порядке, предусмотренном законом субъекта РФ.

Обеспечение заработной платы мировых судей и социальных выплат, предусмотренных для судей федеральными законами, является расходным обязательством Российской Федерации и осуществляется за счет средств федерального бюджета через органы Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Должностной оклад мирового судьи устанавливается в размере 60% от должностного оклада Председателя Верховного Суда РФ. Должностной оклад мирового судьи, осуществляющего деятельность в городах федерального значения, устанавливается в размере 64% от должностного оклада Председателя Верховного Суда РФ.

Материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ.

Мировые судьи *осуществляют правосудие именем Российской Федерации*. Вступившие в силу постановления мировых судей, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц. Они подлежат *неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации*. Таким образом, принципиально важно, что юридическая сила всех решений мирового судьи конкретного субъекта РФ распространяется не только на территорию этого субъекта, но и на всю территорию страны.

## **Литература**

1. *Медведев Н. П.* Политическая регионалистика. М.: Альфа-М, 2005. С. 167–194.

2. *Нисневич Ю. А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С. 127-138.

3. *Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е.* Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. М.: Аспект Пресс, 2007. С. 150–163.

4. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая Правовая Культура, 2004. С. 379–501.

5. Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / Под ред. Т. Г. Морщаковой. М.: Юристъ, 2003. С. 195–206, 245–264.

#### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Глава 3. Федеративное устройство.

2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

4. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

5. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (текущая редакция [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

#### **Интернет-ресурсы**

1. Сайт Конституция Российской Федерации (конституции и уставы субъектов Российской Федерации) [www.constitution.garant.ru](http://www.constitution.garant.ru).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЖИМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В современных условиях особенность такого *политического феномена, как государственный режим*, состоит в том, что порядок функционирования и взаимодействия органов государственной власти институциализируется, находя документальное выражение в законодательных и иных нормативных правовых актах, издаваемых этими органами. Каждый институт и орган государственной власти стремится зафиксировать и закрепить свои исходные и вновь приобретенные в процессе функционирования полномочия и функции, по возможности, на законодательном или подзаконном нормативном правовом уровне, рассматривая это как гарантию их сохранения. Поэтому политико-правовой анализ соответствующих законов и нормативных правовых актов и позволяет определять в существенной мере достоверные и верифицируемые оценки характеристик действующего государственного режима. И в первую очередь оценить такую его базовую характеристику, как *конституционализм*, заключающийся в осуществлении правления в строгом соответствии как с буквой, так и с духом конституции, в использовании исключительно конституционных методов правления.

Правящий в России политический режим, вынужденный, прежде всего, по внешнеполитическим мотивам, хотя бы формально соответствовать букве Конституции РФ, выстраивает удобный ему государственный режим на основе расширительного толкования в своих политических интересах и целях конституционных установлений. Такое построение государственного режима закрепляется законодательными актами полностью подконтрольного и политически несамостоятельного парламента и указами Президента РФ, а в случаях публичных возражений со стороны политической оппозиции или отдельных групп граждан защищается решениями также подконтрольной и политически ангажированной судебной власти, принимаемыми исходя не из принципа права, а из принципа политической целесообразности.

С сожалением можно констатировать, что, несмотря на публичные декларации о приверженности принципу конституционализма, правящий политический режим в своей реальной политической практике явно отказался от четкого и однозначного следования установлениям и духу Конституции РФ. Процесс выстраивания государственного режима на такой основе развивается по нарастающей, начиная с 1996 г. — второго срока полномочий

Президента РФ Б. Ельцина, и приблизился к своему апогею при Президенте РФ В. Путине в виде проекта укрепления *«вертикали власти»*.

При этом, как представляется, сама идея «вертикали власти» находится в существенном противоречии с идеями и принципами построения системы государственной власти, заложенными в Конституции РФ и основанными на принципе децентрализации государственной власти, ее функционального и организационного разделения как по горизонтали, так и по вертикали. Поэтому реализация проекта укрепления «вертикали власти» закономерно и неизбежно вступает в противоречие с положениями и духом Конституции РФ, требует выхода за конституционные рамки, отказа от безусловного соблюдения принципа конституционализма, что и происходит в современных российских политических реалиях.

В качестве основных моментов в процессе построения действующего в России государственного режима, выходящего за рамки и диссонирующего с конституционной моделью, можно указать следующее.

В октябре 1996 г. Президент РФ указом № 1412 присвоил своей администрации статус государственного органа. До этого данная структура, которая упоминается в Конституции РФ без указания статуса только в связи с правом Президента РФ на ее формирование, определялась как рабочий аппарат для обеспечения деятельности и реализации конституционных полномочий Президента РФ.

В декабре 1997 г. новая редакция Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» на основе расширительного толкования конституционных полномочий Президента РФ как Верховного Главнокомандующего и Председателя Совета Безопасности РФ наделила его правом руководить деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, — так называемым «силовым блоком», утверждать положения об этих органах и назначать их руководителей. В первоначальной редакции данного закона Президент РФ обладал правом только направлять деятельность этих органов, а руководство ими было возложено на Правительство РФ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Первоначальную редакцию закона Президент РФ подписал 17 декабря 1997 г., а новую — 31 декабря того же года.

В мае 2000 г. указом Президента РФ № 849 был введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, предназначенный для осуществления административного регулирования и контроля политической и социально-экономической ситуации в субъектах РФ, управленческой и финансовой деятельности региональных органов власти, выполнения этими органами решений Президента РФ. Для этого на политико-территориальное деление страны, установленное Конституцией РФ, была в указном порядке наложена административная сеть из семи федеральных округов, в основном совпадающих с военными округами. В центре каждого федерального округа был размещен аппарат полномочного представителя, являющийся подразделением Администрации Президента РФ. Такое административно-территориальное новообразование в большей степени ориентировано на унитаризацию государства, чем на практическую реализацию конституционного принципа федерализма.

В августе 2000 г. законодательно был установлен новый порядок формирования Совета Федерации, в соответствии с которым один член Совета Федерации от каждого субъекта РФ стал назначаться его высшим должностным лицом, а второй — избираться его законодательным органом. Высшие должностные лица и председатели законодательных органов субъектов РФ утратили статус члена Совета Федерации, которым они ранее обладали по должности, и были лишены возможности влияния в таком статусе на принятие государственных решений на федеральном уровне. В качестве очевидно неадекватной компенсации за утраченное влияние высшим должностным лицам субъектов РФ было предложено участие в Государственном Совете РФ — совещательном органе, возглавляемом Президентом РФ и учрежденном в сентябре того же года его указом № 1602.

В декабре 2001 г. на должность Председателя Совета Федерации по «рекомендации» Президента РФ (отказаться от такой «рекомендации» в сложившейся политической обстановке не представлялось возможным) был избран член Совета Федерации от Законодательного собрания Санкт-Петербурга С. Миронов. С этого момента С. Миронов бессменно занимает должность Председателя Совета Федерации и в соответствии с его регламентом обладает полномочиями, позволяющими оказывать определяющее влияние на деятельность и результаты работы этой палаты российского парламента. При этом за время, прошедшее с момента избрания С. Миронова, в ряд законодательных актов и регламент Совета Федерации были внесены изменения, усилившие руководящую роль Председателя Совета Федерации в деятельности палаты, позволяющие председателю влиять на ее состав за

счет процедурных нововведений и его неправомерного вмешательства в решения органов государственной власти субъектов РФ, а также отменившие ограничение двумя сроками подряд возможности пребывания в должности Председателя Совета Федерации одного и того же лица. В 2007 г. полномочия С.Миронова как члена и Председателя Совета Федерации были в очередной раз продлены до 2012 г.

После выборов в Государственной Думе четвертого созыва, прошедших в декабре 2003 г., фактически Администрацией Президента РФ была сформирована фракция «Единая Россия», которая вопреки фактическим результатам выборов стала обладательницей конституционного парламентского большинства, и благодаря этому была проведена коренная реорганизация внутренней структуры этой палаты парламента. В регламент Государственной Думы были внесены изменения, позволяющие избранному на должность Председателя Государственной Думы Б. Грызлову совмещать эту должность с должностью руководителя фракции «Единая Россия» и изменившие состав Совета Государственной Думы. В состав этого органа палаты, наряду с Председателем Государственной Думы вместо руководителей депутатских объединений стали входить 10 заместителей председателя, из которых только 3 не являлись членами фракции «Единая Россия». Таким образом, было осуществлено полное совмещение выборной администрации палаты и Совета Государственной Думы, политические и контрольные функции которого при этом были фактически аннулированы. На должности председателей всех 29 комитетов Государственной Думы и вновь введенные должности первых заместителей председателей комитетов, кроме шести, были также избраны члены фракции «Единая Россия». В результате такой реорганизации руководящих органов Государственной Думы была сформирована жесткая административная структура и система руководства деятельностью этой палаты, подчиненная единолично ее председателю и полностью контролируемая на всех уровнях фракцией «Единая Россия». При этом Государственная Дума во многом утратила черты политического института всенародного представительства и приобрела организационный характер исполнительного органа, который при этом стал политически и административно подконтрольным Администрации Президента РФ.

Государственная Дума четвертого созыва в период своих полномочий (2003–2007) внесла качественные изменения в избирательное законодательство и законодательство, регулирующее деятельность политических партий и статус парламентария. Указанные изменения были направлены на то, чтобы в Государственной Думе пятого созыва (2007–2011)

закрепить и упрочить преемственность политического состава депутатского корпуса и внутренней организационной структуры этой палаты российского парламента с Государственной Думой четвертого созыва. Это подтвердили прошедшие в декабре 2007 г. парламентские выборы, результаты которых были в основном заранее predeterminedены во многом за счет манипулирования законодательством, ограничившим активное и пассивное избирательное право российских граждан.

В результате административной реформы, практическая реализация которой началась с марта 2004 г. в соответствии с указом Президента РФ № 314, в структуре федеральных органов исполнительной власти был особо выделен «силовой блок». Президент РФ на законодательном уровне получил право непосредственно руководить всеми входящими в этот блок органами, а также назначать не только руководителей таких органов, но и их заместителей и тем самым решать все ключевые кадровые вопросы. По состоянию на декабрь 2007 г. в состав «силового блока» входил 21 федеральный орган исполнительной власти (~ 25% от их общего количества): 5 федеральных министерств — обороны, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям с подведомственными им 7 федеральными службами и 2 федеральными агентствами; 5 самостоятельных и фактически обладающих полномочиями федерального министерства федеральных служб — безопасности, охраны, внешней разведки, фельдъегерская служба и служба по контролю за оборотом наркотиков, а также 2 самостоятельных федеральных агентства — Управления специальных программ и делами Президента РФ. Таким образом, была окончательно оформлена на законодательном и нормативном правовом уровне реальная принадлежность исполнительной власти в области внешней политики, обороны и безопасности страны, а также юстиции Президенту РФ, а не правительству.

Параллельно с административной реформой исполнительной власти в апреле 2004 г. указом Президента РФ № 490 была осуществлена реорганизация Администрации Президента РФ, которая этим указом была наделена полномочиями по контролю исполнения решений Президента РФ, т.е. полномочиями императивного характера. При этом подразделения Администрации Президента РФ были наделены рядом полномочий и функций, выходящих за конституционные рамки. Например, полномочиями по «обеспечению реализации Президентом РФ его конституционных полномочий в области государственной информационной политики», понимаемой как государственная политика в области СМИ и

информирования граждан, хотя такие полномочия Президента РФ и само понятие государственной информационной политики Конституцией РФ не установлены; по вопросам местного самоуправления, которое в соответствии с Конституцией РФ отделено от государственной власти, и другими подобными полномочиями. На основе произвольного и расширительного толкования конституционных полномочий Президента РФ по определению основных направлений внутренней политики он получил право и возможность в лице своей администрации осуществлять директивное регулирование в политической, общественной, социальной и экономической сферах внутренней политики.

Следует особо отметить функцию Администрации Президента РФ по обеспечению взаимодействий с политическими и общественными организациями, которая, как показывает политическая практика, используется прежде всего для административного регулирования и контроля политической и социальной активности российских граждан. А также функцию по разработке и контролю реализации общенациональных проектов, которые, по сути, являются директивными воздействиями в сфере компетенции правительства, но при этом не имеют четко установленного нормативно-правового определения и статуса.

В декабре 2004 г. в федеральные законы, определяющие порядок формирования и общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ, были внесены изменения, отменившие принцип избрания высшего должностного лица субъекта РФ на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Вместо этого был введен сомнительный в конституционно-правовом смысле порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ, а фактически, как показывает политическая практика, непосредственное назначение этого должностного лица Президентом РФ. Такое законодательное нововведение ограничивает самостоятельность исполнительной власти субъектов РФ и представляет собой несоответствующее конституционному принципу федерализма вмешательство федеральной власти в формирование и деятельность власти субъектов федерации. При этом после отмены прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ российские граждане лишились возможности не только прямого, но и делегированного участия в формировании половины состава Совета Федерации. А именно той его части, которая состоит из членов Совета Федерации, назначаемых фактически в качестве их личных представителей высшими должностными лицами субъектов РФ, которые в свою очередь назначаются Президентом РФ.

В феврале 2003 г. на должность председателя Конституционного Суда РФ был избран В. Зорькин, который уже занимал эту должность в 1991–1993 гг. Он ушел с должности председателя в октябре 1993 г. вследствие своего участия в политических событиях 1993 г., связанных с противостоянием Президента Б. Ельцина и Верховного Совета РСФСР и обусловленных конституционным кризисом. Избранию В. Зорькина голосами десяти судей Конституционного Суда против девяти<sup>1</sup> способствовали предшествующие манипуляции с законодательными нормами о сроке полномочий судей Конституционного Суда и предельном возрасте их пребывания в должности. В частности, вступление в силу принятой в феврале 2001 г. нормы об увеличении предельного возраста до 70 лет в декабре того же года было отложено до января 2005 г. В результате этих манипуляций менее чем за месяц до избрания В. Зорькина вынуждены были уйти в отставку по достижении 65-летнего возраста такие авторитетные судьи Конституционного Суда, как Т. Морщакова, Н. Витрук и О. Тиунов. При этом заместитель Председателя Конституционного Суда РФ Т. Морщакова, благодаря своим профессиональным качествам, известной объективности и независимости в осуществлении правосудия, могла претендовать и имела реальные шансы стать следующим председателем суда. Такое избрание председателя Конституционного Суда РФ имело политический контекст. Об этом свидетельствует, в частности, полемика в СМИ в июле 2004 г. В. Зорькина с Т. Морщакловой о нарушениях независимости и снижении профессионального уровня судей, в том числе и судей Конституционного Суда, и о правовом качестве судопроизводства<sup>2</sup>. И в полной мере — принятое в декабре 2005 г. решение Конституционного Суда РФ о признании не противоречащей Конституции РФ отмены прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ, не правовой, а политический характер которого отражен в особых мнениях судей Конституционного Суда А. Кононова и В. Ярославцева<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Электронное периодическое издание «Политика» [www.politika.su](http://www.politika.su).

<sup>2</sup> *Никитинский Л.* Интервью с Т. Морщакловой: «...И суда нет. Диагноз доктора Морщакловой» // Новая газета. 19.07.2004 г.; *Зорькин В.* Осторожно: праворазрушительство (по поводу интервью Т. Морщакловой «Новой газете» (19.07.2004 г.)) // Российская газета. 22.07.2004 г.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. Г. Ярославцева. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова.

В январе 2005 г., очевидно, по политическим мотивам, а не в результате профессионального отбора, на должность Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ по предложению Президента РФ был назначен А. Иванов, который до этого назначения, как свидетельствует его биография<sup>4</sup>, не имел никакого стажа и опыта работы в должности судьи.

<sup>4</sup> Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru).

Следует также отметить и изменения, произошедшие в деятельности Счетной палаты РФ и прокуратуры РФ.

В декабре 2004 г. в отношении назначения председателя Счетной палаты и его заместителя, а в апреле 2007 г. и в отношении назначения ее аудиторов были внесены законодательные изменения, в соответствии с которыми эти должностные лица стали назначаться Государственной Думой и Советом Федерации исключительно по представлению Президента РФ. Это вступает в противоречие с Конституцией РФ, по смыслу и содержанию которой Счетная палата является органом парламентского контроля, и поэтому право ее образования на паритетных основах предоставлено обоим палатам парламента. В результате указанных законодательных изменений Президент РФ получил возможность путем кадровых назначений влиять на ход и результаты работы Счетной палаты.

В августе 2007 г. указом Президента РФ № 1004 в системе прокуратуры был образован Следственный комитет при Генеральной прокуратуре РФ, который входит в состав прокуратуры, но при этом обладает полной организационной, кадровой и материально-финансовой самостоятельностью. Деятельность Следственного комитета определяется Президентом РФ, который вносит в Совет Федерации кандидатуру на должность его председателя, назначает всех заместителей председателя, членов коллегии и утверждает положение о комитете. Побудительным мотивом создания этого комитета стали прежде всего политические цели и интересы Президента РФ, а не решение задачи повышения эффективности и профессионализма в расследовании преступлений.

Особую роль в функционировании российской государственной власти играет Управление делами Президента РФ, которое имеет статус федерального агентства, но занимает в системе федеральных органов исполнительной власти обособленное положение и фактически является органом президентской власти. Это управление наделено функцией материально-технического обеспечения деятельности не только Президента РФ и его администрации, но и всех высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти и функцией социально-бытового обслуживания всех высших должностных лиц государства и сотрудников высших органов государственной власти. Тот факт, что материально-техническое обеспечение всех высших органов государственной власти осуществляется Управлением делами Президента РФ, а не самостоятельно аппаратами этих органов, находится в определенном противоречии с положением Конституции РФ о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, дополняющим принцип разделения властей. Социально-бытовое обслуживание высших должностных лиц государства и сотрудников высших органов государственной власти этим управлением, а фактически предоставление им в зависимости от занимаемого служебного положения социальных льгот и привилегий является прямым наследием советской системы партийно-государственного распределения номенклатурных благ. Оно служит инструментом влияния посредством социально-статусной и материально-бытовой зависимости этих лиц от президентской власти на их личную лояльность действующему президенту.

Построение таким образом «вертикали власти» представляет собой перераспределение государственно-властных полномочий для приведения их в систему жестких вертикально-иерархических взаимодействий и связей. Это осуществляется за счет использования в конкретных политических целях всех типов административного ресурса государственной власти<sup>1</sup> и соответствующих кадровых назначений. В результате к окончанию второго срока полномочий Президента РФ В. Путина (март 2008 г.) система государственной власти России приобрела конструкцию, которую схематично можно описать следующей моделью<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Чуклинов А. Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции. Саратов: Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции; Сателлит, 2004. С. 37–40.

<sup>2</sup> Нисневич Ю. А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 266–269.

Такая модель включает внутренний, максимально изолированный от политического и гражданского контроля со стороны граждан и их объединений, конусообразный стержень исполнительной власти. Этот стержень ограждает от контроля общества внешняя оболочка, состоящая из двух слоев — защитного и демпфирующего, образуемых судебной и законодательной властью.

На вершине всей иерархической пирамиды государственной власти и ее внутреннего конического стержня исполнительной власти располагается институт президентской власти, который полностью доминирует в системе государственной власти России и концентрирует в себе основные государственно-властные полномочия. Ниже по внутреннему стержню располагается лишенное статуса самостоятельного политического института правительство с иерархической системой подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти, которая пронизывает ткань государства вплоть до регионального и местного уровня. Причем наиболее глубоко как по вертикали, так и по горизонтали проникают вертикально интегрированные сети подчиненных непосредственно президенту спецслужб, на которые возлагается функция стабилизации системы государственной власти по аналогии с «кагебистским стабилизатором» в стереометрической модели советской номенклатуры М. Восленского<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> *Восленский М.* Номенклатура. М.: Захаров, 2005. С. 168–175.

Нижний уровень иерархической пирамиды государственной власти России составляют пирамиды региональной власти, выстроенные по конструкции, подобной конструкции федеральной власти. Именно для того, чтобы обеспечить сквозную вертикализацию, упрочить и консолидировать под единоначалием института президентской власти, прежде всего, стержневую исполнительную власть, и был сначала введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а затем заменен демократический механизм прямых выборов высших должностных субъектов РФ на их фактическое назначение непосредственно Президентом РФ.

Однако в результате такой сквозной вертикализации конический стержень исполнительной власти, на котором строится и держится вся централизованная система государственной власти России, стал предельно хрупким и неспособным эффективно реагировать на любые социальные, экономические и политические возмущения, природные и техногенные катаклизмы. Это обусловлено нисходящим по такой вертикали повышением

степени безответственности и уровня некомпетентности, так как все решают вышестоящие органы и руководители, снимая тем самым ответственность с нижестоящих.

В такой централизованной вертикально-иерархической системе государственной власти судебной и законодательной ветвям власти предназначено выполнять не самостоятельные, а обслуживающие функции.

Российская судебная власть во главе с Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ находится в прямой зависимости и под контролем прежде всего президентской власти, а также исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Она подвержена систематическим номенклатурным изменениям ее кадрового состава, особенно на уровне руководства судебных инстанций. Поэтому российские суды всех уровней сегодня неспособны исполнять роль реально независимого и внеполитического арбитра. Многие судебные решения принимаются исходя не из права и действующего законодательства, а в соответствии с политической целесообразностью и по «телефонному праву». Судебная власть, как свидетельствуют многочисленные скандально известные судебные процессы, активно используется как в конкурентной борьбе политико-экономических группировок, так и в качестве защитного слоя, ограждающего президентскую и исполнительную власть от социальных и политических протестов.

Законодательная власть, утрачивая на федеральном и региональном уровне характер политического института всенародного представительства, лишается и реальных государственно-властных полномочий по формированию законодательной базы государства, а также по контролю деятельности других ветвей и органов государственной власти. Ее основная законодательная функция трансформируется во вспомогательную функцию процессуального оформления в виде законов решений президентской и исполнительной власти, а контрольная функция — в инструмент борьбы за власть и материальные ресурсы политико-экономических группировок. Основной функцией законодательной власти становится имитация выборной демократии, фиктивной возможности реализации российскими гражданами их конституционного права на осуществление своей власти и участие в управлении делами государства через выборные органы государственной власти, т.е. демпфирование их политической активности. Для того чтобы ткань самого внешнего, демпфирующего слоя, образуемого законодательной властью, была прочной и не имела разрывов, через которые к власти может прорваться политическая оппозиция, и необходима

общероссийская бюрократическая партия «Единая Россия», которой административными методами обеспечивается доминирующее положение в партийной системе и избирательном процессе, монополия на партийном поле.

Действующая система государственной власти России, которая, как представляется, достаточно верифицируемо описывается представленной моделью, систематически демонстрирует свою неспособность адекватно реагировать как на внутригосударственные, так и на внешние экономические, политические и иные вызовы, устойчиво и эффективно управлять делами государства и не является стабильной и монолитной. Поэтому архитекторы «вертикали власти» и вынуждены постоянно придумывать все новые и новые административные подпорки для укрепления такой конструкции. Однако применение органически присущих централизованной вертикально-иерархической системе государственной власти методов и способов государственного управления неспособно в условиях постиндустриального развития повысить ее дееспособность, устойчивость и монолитность, а приводит лишь к разрастанию системы органов государственной власти и разбуханию государственной бюрократии.

Сознательное исключение из регулирования политических и государственных порядков и замена манипулируемой имитацией под названием «суверенная демократия» таких демократических механизмов, как реальная выборность и сменяемость на выборной основе руководителей страны, гражданский контроль и контроль политической оппозиции за деятельностью власти, свободное распространение информации и мнений альтернативными источниками информации, предопределяют характерные для современной России черты ее системы государственной власти и действующего государственного режима.

Во-первых, это полное доминирование над всеми ветвями и органами государственной власти, во всех сферах политического и государственного управления Президента РФ, который в явной или неявной форме выходит за конституционные рамки. В результате этого государственная власть функционирует в режиме неустойчивого равновесия, так как «стоит на голове» и балансирует на одной-единственной опорной точке — уровне поддержки гражданами персонально действующего президента.

Во-вторых, только внешняя, фасадная монолитность государственной власти, которую постоянно по горизонтали и по вертикали раскалывают конфликты и столкновения интересов борющихся внутри нее за власть и ресурсы, правящих посредством прежде всего института президентской власти политико-экономических группировок.

В-третьих, своекорыстие и непрофессионализм государственной бюрократии, в основной своей массе пораженной таким социальным явлением, как номенклатура<sup>1</sup>, что создает условия и питательную среду для нарастания политической и деловой коррупции, ее проникновения и распространения во всех ветвях и органах государственную власти.

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 235–242.

В-четвертых, опора во всех сферах государственного управления преимущественно на подчиненную непосредственно президенту «силовую составляющую» исполнительной власти, конкретно при Президенте РФ В. Путине — на спецслужбы, их действующих и бывших сотрудников. Это приводит к дисбалансу в функционировании таких опорных исполнительных механизмов государства, как государственный аппарат, армия и службы обеспечения безопасности (спецслужбы). Такой дисбаланс влечет нарушение устойчивого функционирования государства, которое возможно только тогда, когда государство равномерно опирается на все три механизма, каждый из которых строго выполняет только законодательно предписанные ему государственные функции и не доминирует над другими, вмешиваясь в их функционирование<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Там же. С. 38.

Как показывает российская политическая практика, спецслужбы, на которые Президент РФ В. Путин сделал опору, полагая, что только таким образом он сможет обеспечить стабильность власти, фактически скорее способствуют ее дестабилизации. Эти службы в ущерб профессиональному выполнению государственных обязанностей по обеспечению безопасности граждан и государства, конкурируя друг с другом, вмешиваются в работу государственного аппарата и экономическую сферу, незаконно «патронируя» предпринимательские структуры и участвуя в предпринимательской деятельности. При этом они уже не только «под ковром», но и публично выясняют отношения друг с другом. Об этом явно свидетельствует открытое письмо директора Федеральной службы контроля за оборотом наркотиков В. Черкесова<sup>1</sup> о «междоусобице спецслужб» и роли «чекизма» в современной России, а также обращение арестованного сотрудника этого ведомства генерала А. Бульбова<sup>2</sup>, в котором утверждается, что его уголовное преследование инспирировано сотрудниками ФСБ. Подобная деятельность спецслужб обуславливает тот факт, что они

поражены коррупцией в той же или даже большей мере, чем другие органы власти — так вполне справедливо считает и подавляющее большинство российских граждан (62% по данным Левада-Центра, октябрь 2007 г.). Все это, и прежде всего та особая роль, которая отведена Президентом РФ В. Путиным спецслужбам в российской государственной власти, угрожает стабильности не только самой власти, но и общества, государству в целом.

<sup>1</sup> Черкесов В. Нельзя допустить, чтобы воины превратились в торговцев // Коммерсантъ. 09.10.2007 г.

<sup>2</sup> Никольский А., Преображенский И. Бульбов сидит, скандал растет // Ведомости. 01.11.2007 г.

Характерные черты действующего в России государственного режима позволяют определить его как *суперпрезидентский государственный режим*.

Как показывает мировая практика, такие государственные режимы, получившие распространение в некоторых странах Азии, Африки и особенно Латинской Америки<sup>3</sup>, могут временно способствовать мобилизационному росту национальной экономики, но им не свойственны длительные периоды существования, особенно в современных условиях постиндустриального развития, когда историческое время политических процессов существенно ускоряется. Такие режимы способствуют государственным переворотам, в результате которых государственная власть переходит от одних политико-экономических группировок к другим, но при этом сущностный характер режима не изменяется. Ранее такие режимы прекращали свое существование, как правило, вследствие революционных событий, но в последнее время под воздействием постиндустриальных экономических, информационных и социальных процессов наметилась тенденция к более мягким формам трансформации как в целом политического режима, так и порожденного им государственного режима.

<sup>3</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 349.

Проведенный политико-правовой анализ законодательной и нормативной правовой базы деятельности государственной власти позволил выявить характерные черты и определить тип государственного режима, сформировавшегося и действующего в России по состоянию на декабрь 2007 г. Последующие политические события и, в первую очередь, выборы в соответствии с Конституцией РФ обязательно нового Президента РФ, намеченные

на 2 марта 2008 г., могут привести как к только внешним, так и к качественным изменениям государственного режима, которые также найдут отражение в законах и нормативных правовых актах.

### **Литература**

1. *Нисневич Ю. А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С. 254–258, 266–269.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Общая часть / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 2000. С. 340–353.

## *Приложение 1*

### **Распределение обязанностей между должностными лицами Администрации Президента Российской Федерации**

Распределение обязанностей между должностными лицами Администрации Президента В. Путина<sup>1</sup> было установлено распоряжением Руководителя Администрации от 20 апреля 2004 г. № 578 (с изменениями и дополнениями от 26 марта 2005 г. № 339 и от 29 июля 2005 г. № 967).

<sup>1</sup> Подробные биографические данные руководящих должностных лиц Администрации Президента В. В. Путина см.: Вся Администрация Президента. Биографические страницы // Коммерсантъ-Власть. 09.08.2004 г.

В соответствии с этим распоряжением в обязанности *Руководителя Администрации С. Собянина*<sup>2</sup> входит:

<sup>2</sup> По данным официального сайта Президента Российской Федерации [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru):

Собянин Сергей Семенович родился 21 июня 1958 г. в селе Няксимволь Березовского района Тюменской области. Окончил Костромской технологический институт в 1980 г. и Всесоюзный юридический заочный институт в 1989 г. Кандидат юридических наук. Трудовую деятельность начал в 1980 г. Работал слесарем, затем мастером Челябинского трубопрокатного завода. В 1982–1984 гг. — заведующий орготделом Ленинского райкома ВЛКСМ Челябинска. В 1984–1990 гг. — на руководящей партийной и советской работе в Ханты-Мансийском автономном округе Тюменской области. В 1990–1991 гг. — начальник государственной налоговой инспекции в городе Когалыме, Ханты-Мансийский автономный округ. В 1991–1993 гг. — глава администрации города Когалыма. В 1993–1994 гг. — первый заместитель главы администрации Ханты-Мансийского автономного округа. В 1994–2000 гг. — председатель Думы Ханты-Мансийского автономного округа. Член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебным вопросам. В 2000–2001 гг. — первый заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе. В 2001–2005 гг. — губернатор Тюменской области. С ноября 2005 г. — Руководитель Администрации Президента Российской Федерации.

— обеспечение деятельности Президента РФ по основным направлениям внешней и внутренней политики;

— координация работы по составлению рабочего графика Президента;

— обеспечение взаимодействия Президента РФ с Правительством РФ и его аппаратом, Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным Судом РФ, Генеральной прокуратурой РФ;

— общее руководство деятельностью Секретариата Руководителя Администрации, Государственно-правового управления Президента РФ, Управления Президента РФ по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами, Контрольного управления Президента РФ, а также пресс-секретаря Президента РФ, руководителя протокола Президента РФ;

— координация деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;

— координация деятельности помощников и советников Президента РФ и распределение вопросов, относящихся к их ведению;

— организация обеспечения деятельности Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека;

— решение кадровых вопросов по должностным лицам Администрации, назначаемым Президентом РФ, а также по должностям руководителя Секретариата Руководителя Администрации и его заместителя, заместителя полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, заместителя начальника управления Президента РФ, помощника Руководителя Администрации.

В обязанности *заместителя Руководителя Администрации И. Сечина*<sup>1</sup> входит:

<sup>1</sup> По данным официального сайта Президента Российской Федерации [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru):

Сечин Игорь Иванович родился 7 сентября 1960 г. в Ленинграде. Окончил Ленинградский государственный университет. В 1988–1991 гг. работал в исполкоме Ленсовета. В 1991–1996 гг. — в мэрии Санкт-Петербурга (*вместе с В. Путиным. — Прим. автора*). В 1996–1998 гг. работал в Управлении делами Президента Российской Федерации, в Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации (*под руководством В. Путина. — Прим. автора*). В 1999 г. руководил секретариатом первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации. С августа 1999 г. назначен руководителем секретариата Председателя Правительства Российской Федерации (первый

заместитель Председателя Правительства, а с августа Председатель Правительства — В. Путин. — *Прим. автора*). С 2000 г. — заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

- обеспечение деятельности Президента РФ по общим вопросам;
- общее руководство деятельностью Канцелярии Президента РФ, Управления информационного и документационного обеспечения Президента РФ, Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан;
- организация обнародования федеральных законов, выпуска указов и распоряжений Президента РФ, а также иных документов, подписанных Президентом РФ;
- решение вопросов защиты государственной тайны;
- обеспечение согласованной деятельности помощников и советников Президента РФ по вопросам, отнесенным к его ведению;
- организация обеспечения деятельности Комиссии при Президенте РФ по реабилитации жертв политических репрессий;
- назначение на должности и освобождение от должности в Администрации должностных лиц, за исключением лиц, назначаемых Президентом РФ или Руководителем Администрации, поощрение должностных лиц и применение к ним дисциплинарных взысканий, иные решения по кадровым вопросам.

Заместитель Руководителя Администрации И.Сечин в соответствии с его обязанностями может рассматриваться как главный контролер процессов подготовки и принятия решений в Администрации. С учетом его послужного списка можно предположить, что И. Сечин — близкое доверенное лицо Президента В. Путина и имеет большое не только должностное, но и личное влияние на принятие решений президентской власти.

В обязанности *заместителя Руководителя Администрации В. Суркова*<sup>1</sup> входит:

<sup>1</sup> По данным официального сайта Президента Российской Федерации [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru):

Сурков Владислав Юрьевич родился 21 сентября 1964 г. в селе Солнцево Липецкой области. Окончил Международный университет. Магистр экономических наук. В 1983–1985 гг. служил в Советской Армии. В период с середины 1980-х по начало 1990-х г. — руководитель ряда организаций и предприятий негосударственных форм собственности. В 1991–1996 гг. занимал руководящие должности в Объединении кредитно-финансовых предприятий «Менатеп», в дальнейшем — банка «Менатеп». В 1996–1997 гг. — заместитель

руководителя, руководитель Департамента по связям с общественностью ЗАО «Роспром»; первый заместитель председателя Совета Коммерческого инновационного банка «Альфа-Банк». В 1998–1999 гг. — первый заместитель генерального директора, директор по связям с общественностью ОАО «Общественное российское телевидение». В 1999 г. — помощник Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. С августа 1999 г. — заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

- обеспечение деятельности Президента РФ по вопросам внутренней политики, федеративным и межнациональным отношениям;
- координация деятельности подразделений Администрации по вопросам внутренней политики;
- обеспечение согласованной деятельности помощников и советников Президента РФ по вопросам, отнесенным к его ведению;
- общее руководство деятельностью Управления Президента РФ по внутренней политике;
- обеспечение взаимодействия Президента РФ и Администрации с Советом Федерации, Государственной Думой, Центральной избирательной комиссией, политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами;
- обеспечение взаимодействия Администрации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- обеспечение совместно с пресс-секретарем Президента РФ взаимодействия Администрации со средствами массовой информации;
- координация обеспечения деятельности совещательных и консультативных структур при Президенте РФ;
- распоряжение бюджетными средствами и подписание от имени Администрации гражданско-правовых договоров;
- координация деятельности полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации, Государственной Думе и Конституционном Суде РФ;
- согласование проектов решений Президента РФ о присуждении государственных премий Российской Федерации и премий Президента РФ в области образования, культуры, литературы и искусства;

— организация обеспечения деятельности Совета при Президенте РФ по культуре и искусству, Совета при Президенте РФ по взаимодействию с религиозными объединениями, Комиссии при Президенте РФ по Государственным премиям Российской Федерации в области литературы и искусства.

Заместитель Руководителя Администрации В. Сурков в соответствии с его обязанностями может рассматриваться как главный политтехнолог и «искусствовед» Администрации, а также распорядитель финансовых средств по гражданско-правовым договорам. В его ведении находится разработка и реализация стратегии и тактику деятельности президентской власти в области внутренней политики, построения политической системы России, для чего он использует свой практический опыт работы как специалиста по связям с общественностью в специфической российской интерпретации этой деятельности в различных финансово-промышленных группах.

В соответствии с указанным распределением обязанностей между должностными лицами Администрации на 12 помощников Президента В. Путина возлагается исполнение следующих обязанностей.

*Помощник Президента РФ С. Абрамов* исполняет обязанности секретаря Государственного совета РФ<sup>1</sup>, осуществляет организационное и информационно-аналитическое обеспечение деятельности этого совета, а также осуществляет по поручению Руководителя Администрации мероприятия по организации поездок Президента РФ по стране. С. Абрамов — это главный регионовед президентской власти.

<sup>1</sup> Исполнение обязанностей секретаря Государственного Совета РФ помощником Президента РФ С. Абрамовым противоречит Указу Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602, в соответствии с которым эти обязанности должен исполнять на общественных началах один из заместителей Руководителя Администрации Президента РФ.

*Помощник Президента РФ Л. Брычева* руководит Государственно-правовым управлением Президента РФ, организует правовое обеспечение деятельности Президента РФ, Администрации, Советов при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия и по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Л. Брычева — это главный юрист президентской власти.

*Помощник Президента РФ В. Иванов* обеспечивает деятельность Президента РФ по кадровым вопросам и вопросам государственной службы, а также взаимодействие

Администрации по этим вопросам с органами государственной власти. Кроме того, в его ведении находятся вопросы защиты конституционных прав граждан. Он организует подготовку проектов решений Президента по кадровым вопросам, по вопросам назначения судей, гражданства, помилования, награждения государственными наградами. Координирует деятельность Управлений Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам, по вопросам государственной службы, по обеспечению конституционных прав граждан. Организует обеспечение деятельности Российского организационного комитета «Победа»<sup>1</sup>, Комиссий при Президенте РФ по государственным наградам, по вопросам гражданства, по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов. Он осуществляет руководство межведомственной рабочей группой по реформированию государственной службы Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и межведомственной рабочей группой для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. В. Иванов — это глава отдела кадров президентской власти.

<sup>1</sup> Российский организационный комитет «Победа» был создан Указом Президента РФ от 5 августа 2000 г. № 1441 в целях осуществления мер, направленных на возрождение и укрепление патриотизма, повышение международного престижа Российского государства, решение проблем ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий на территории СССР и на территориях других государств, ветеранов государственной службы. Председателем комитета является Президент В. Путин, а одним из его заместителей — помощник Президента В. Иванов. В настоящее время организационное обеспечение деятельности комитета осуществляет Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам.

*Помощник Президента РФ Д. Полльева* обеспечивает деятельность Президента РФ по вопросам образования и науки и деятельность Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию, осуществляет общее руководство деятельностью Референтуры Президента РФ, обеспечивает подготовку проектов ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию. Д. Полльева — это главный спичрайтер президентской власти.

*Помощник Президента РФ С. Приходько* обеспечивает деятельность Президента РФ по вопросам внешней политики и международным отношениям, координирует деятельность Управления Президента РФ по внешней политике. С. Приходько — это главный дипломат президентской власти.

*Помощник Президента РФ А. Беглов* руководит Контрольным управлением Президента РФ и обеспечивает деятельность Президента РФ по вопросам контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и других решений Президента РФ, координирует деятельность подразделений Администрации по вопросам контроля и осуществляет методическое руководство этой деятельностью. А. Беглов — это главный контролер президентской власти.

*Помощник Президента РФ И. Шувалов* обеспечивает деятельность Президента РФ по вопросам разработки общенациональных проектов и контроль их реализации, осуществляет мониторинг реализации положений ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию и иных его программных выступлений. Осуществляет общее руководство деятельностью Экспертного управления Президента РФ, руководство межведомственной рабочей группой по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, организует обеспечение деятельности Комиссии по экспертизе научно-исследовательских работ. И. Шувалов — это главный проектировщик президентской власти.

*Помощник Президента РФ С. Ястржембский* осуществляет функцию специального представителя Президента РФ по вопросам развития отношений с Европейским Союзом. С. Ястржембский — это главный «европеец» президентской власти.

*Пресс-секретарь Президента РФ А. Громов* обеспечивает деятельность Президента РФ по вопросам информационной политики, осуществляет общее руководство деятельностью Управления пресс-службы и информации Президента РФ. Обеспечивает совместно с заместителем Руководителя Администрации В. Сурковым взаимодействие Администрации со средствами массовой информации, координирует работу пресс-служб федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц по освещению деятельности Президента. А. Громов — это главный имиджмейкер президентской власти.

*Руководитель протокола Президента РФ И. Щеголев* координирует работу по протокольно-организационной подготовке мероприятий с участием Президента РФ, в том числе при поездках Президента РФ по стране и за рубежом, а также формирование и работу

передовых групп, осуществляет общее руководство деятельностью Протоколно-организационного управления Президента РФ. И. Щеголев — это главный церемониймейстер президентской власти.

Обязанности между 9 советниками Президента В.Путина распределяются следующим образом:

*Советник Президента РФ А. Аслаханов* — проблемы Северо-Кавказского региона;

*Советник Президента РФ А. Бурутин* — вопросы военно-технической политики и развития оборонно-промышленного комплекса;

*Советник Президента РФ Ю. Лантев* — вопросы развития культуры;

*Советник Президента РФ М. Лесин* — вопросы развития средств массовой информации, информатизации и передовых информационных технологий, рынка массовых коммуникаций, интеллектуальной собственности, в том числе защиты авторских и смежных прав, а также вопросы спорта и туризма;

*Советник Президента РФ А. Приставкин* — вопросы амнистии и помилования;

*Советник Президента РФ С. Самойлов* — вопросы федерализма и местного самоуправления;

*Советник Президента РФ В. Трошев* — вопросы казачества;

*Советник Президента РФ В. Шевченко* — выполнение отдельных поручений;

*Советник Президента РФ В. Яковлев* — вопросы развития правового государства, судебной системы, частного права.

## *Приложение 2*

### **Описание федеральных округов (по состоянию на 1 января 2008 г)**

**Центральный федеральный округ:** Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область, г. Москва. Центр федерального округа — г. Москва.

**Северо-Западный федеральный округ:** Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ. Центр федерального округа — г. Санкт-Петербург.

**Северо-Кавказский федеральный округ:** Республика Адыгея (Адыгея), Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область. Центр федерального округа — г. Ростов-на-Дону.

**Приволжский федеральный округ:** Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан (Татарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика — Чувашия, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область. Центр федерального округа — г. Нижний Новгород.

**Уральский федеральный округ:** Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ. Центр федерального округа — г. Екатеринбург.

**Сибирский федеральный округ:** Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ. Центр федерального округа — г. Новосибирск.

**Дальневосточный федеральный округ:** Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область,

Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. Центр  
федерального округа — г. Хабаровск.

### *Приложение 3*

#### **Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2008 г.)**

В состав совещательных и консультативных органов при Президенте РФ входят 6 комиссий и 9 советов. Комиссии осуществляют подготовку предложений главе государства по реализации его конституционных полномочий. Советы рассматривают и прорабатывают приоритетные с точки зрения президентской власти вопросы обеспечения жизнедеятельности общества и государства.

*Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества с иностранными государствами* разрабатывает политические, нормативно-правовые и организационные предложения по реализации и регулированию государственной монополии, координации и контролю деятельности федеральных органов исполнительной власти в области военно-технического сотрудничества, устранению возникающих между ними разногласий; проводит экспертизу проектов соответствующих федеральных программ и решений федеральных органов исполнительной власти; осуществляет анализ и прогнозирование состояния военно-технического сотрудничества и ситуации в сфере внешней торговли продукцией военного назначения, готовит информационно-аналитические материалы. Председателем комиссии является Президент РФ, а его заместителем — Председатель Правительства РФ.

*Комиссия по вопросам гражданства* обеспечивает исполнение закона «О гражданстве Российской Федерации»; осуществляет рассмотрение заявлений о приеме, восстановлении и прекращении российского гражданства, предоставлении политического убежища и подготовку по ним предложений; проводит анализ и обобщение практики применения законодательства о гражданстве и предоставлении политического убежища, готовит предложения по его совершенствованию; участвует в подготовке международных договоров, а также материалов для международных мероприятий и взаимодействует с международными организациями по вопросам гражданства.

*Комиссия по государственным наградам* оценивает представления к награждению государственными наградами, внесенные Президенту РФ, и представляет заключения о возможном награждении, восстановлении в правах на награды, лишении наград, выдаче дубликатов, а также о передаче наград в музеи для хранения и экспонирования; рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан по вопросам государственных наград.

*Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов* рассматривает материалы, внесенные Президенту, по кандидатурам на должности судей Конституционного Суда РФ, судей, председателей и заместителей председателей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, военных судов, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных судов субъектов федерации, верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области, автономных округов, районных судов и готовит предложения по этим материалам; участвует в подготовке проектов федеральных законов, касающихся процедуры подбора кандидатов и порядка наделения полномочиями судей федеральных судов.

*Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий*<sup>1</sup> обеспечивает исполнение закона «О реабилитации жертв политических репрессий», содействует координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реабилитации жертв политических репрессий, оказывает методическую помощь комиссиям по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий в субъектах федерации, проводит изучение, анализ и оценку политических репрессий и информирует общественность об их масштабах и характере.

<sup>1</sup> «В декабре 1992 г. была создана Комиссия при Президенте России по реабилитации жертв политических репрессий и ее председателем до 2005 г. был А. Н. Яковлев (1923–2005). Прежняя комиссия при Политбюро ЦК КПСС, которую также возглавлял А.Н.Яковлев, была ограничена в своей деятельности изучением политических процессов 1930–1950-х гг. На этот раз расследованию обстоятельств и политики репрессий подлежал весь период советской власти. За время работы Комиссии Политбюро ЦК и Комиссии при Президенте России было реабилитировано более четырех миллионов граждан – жертв ленинских и сталинских репрессий» (Международный фонд «Демократия», [www.idf.ru](http://www.idf.ru)).

*Комиссия по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия* координирует деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, а также координационных и совещательных органов, образованных Правительством РФ, по вопросам совершенствования государственного управления и осуществляет разработку проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам совершенствования судебной системы и государственного управления, в том числе по

вопросам: оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти; исключения дублирования функций и полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления; ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и развития системы их саморегулируемых организаций; реформирования государственной службы. При этой комиссии образованы три межведомственные рабочие группы: по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием и развитием государственной службы и совершенствованием законодательства Российской Федерации о судебной системе, по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления, по вопросам системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

*Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике* осуществляет подготовку предложений по разработке приоритетных национальных проектов и выработку основных направлений демографической политики, рассматривает их концептуальные основы, цели и задачи, определяет способы, формы и этапы реализации, проводит анализ практики реализации проектов и оценку эффективности мер, направленных на решение демографических проблем. При совете созданы межведомственные рабочие группы по четырем реализуемым в настоящее время приоритетным национальным проектам «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса».

*Совет по культуре и искусству* информирует Президента РФ о положении дел в сфере культуры и искусства, вырабатывает предложения по определению приоритетных направлений и мер по реализации государственной политики в области культуры и искусства, проводит экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в этой области, рассматривает вопросы присуждения Государственных премий Российской Федерации в области литературы и искусства и готовит соответствующие предложения, а также вырабатывает предложения по взаимодействию Президента РФ с творческими объединениями, организациями культуры и искусства, представителями творческой интеллигенции.

*Совет по науке, технологиям и образованию* информирует Президента РФ о положении дел в сфере науки, технологий и образования, вырабатывает предложения по определению приоритетных направлений и мер по реализации государственной научно-технической и инновационной политики и политики в области образования, проводит

экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в этих сферах, рассматривает вопросы присуждения Государственных премий Российской Федерации в области науки и технологий и готовит соответствующие предложения, а также вырабатывает предложения по взаимодействию Российской академии наук, отраслевых академий, других российских научных организаций и образовательных учреждений с зарубежными и международными научными и образовательными организациями.

*Совет по развитию физической культуры и спорта, спорта высших достижений, подготовке и проведению XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр 2014 г. в г. Сочи* вырабатывает предложения по определению приоритетных направлений государственной политики в области физической культуры и спорта, включая пропаганду здорового образа жизни, и меры по ее реализации; рассматривает вопросы государственной поддержки спорта высших достижений и готовит предложения по созданию благоприятных условий для его развития; проводит экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам физической культуры и спорта. Совет рассматривает вопросы, связанные с подготовкой и проведением XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр 2014 г.; проводит экспертизу проектов нормативных актов, планов, программ и иных материалов, касающихся подготовки и проведения Олимпиады; готовит рекомендации по определению способов, форм и этапов реализации соответствующих мероприятий, а также взаимодействует с организационным комитетом по подготовке и проведению Олимпиады в целях обеспечения согласованных действий.

Деятельностью Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, Совета по культуре и искусству, Совета по науке, технологиям и образованию и Совета по физической культуре и спорту, спорта высших достижений, подготовке и проведению XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр 2014 г. в г. Сочи *непосредственно руководит Президент РФ*, который является председателем этих советов.

*Геральдический совет* проводит геральдическую экспертизу и разрабатывает рекомендации по вопросам учреждения, создания и использования официальных символов и отличительных знаков, рассматривает проекты нормативных правовых актов федеральных и региональных органов государственной власти и решений органов местного самоуправления по этим вопросам, ведет Государственный геральдический регистр Российской Федерации, а также изучает международный опыт в области геральдики и проводит научно-

исследовательскую работу по теории и истории геральдики. Председатель Геральдического совета является государственным герольдмейстером.

*Совет по взаимодействию с религиозными объединениями* обеспечивает взаимодействие Президента РФ с религиозными объединениями, представляет аналитические материалы, доклады и рекомендации по вопросам политики в области взаимоотношений государства и религиозных объединений, обсуждает соответствующие проекты федеральных законов, указов Президента РФ, иных нормативных правовых актов, а также изучает проблемы, связанные с поддержанием межконфессионального диалога, достижением взаимной терпимости и уважения в отношениях между представителями различных вероисповеданий, анализирует зарубежное законодательство и практику взаимоотношений между государством и религиозными объединениями, поддерживает контакты с соответствующими структурами иностранных государств. Председателем совета является Руководитель Администрации Президента.

*Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека* информирует Президента РФ о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, готовит предложения по совершенствованию механизмов их обеспечения и защиты, организует экспертизу соответствующих проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов, а также готовит предложения: по взаимодействию Президента РФ с правозащитными общественными объединениями и их представителями, по вопросам становления институтов гражданского общества и расширения взаимодействия между общественными и государственными институтами, по разработке технологии учета общественных инициатив при формировании государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Совет способствует координации деятельности правозащитных общественных объединений и их взаимодействию с федеральными и региональными органами государственной власти, правовому просвещению населения, разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина и участвует в укреплении международного сотрудничества в этой области. Совет проводит анализ обращений физических и юридических лиц, содержащих информацию о проблемах обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, но не рассматривает обращения по личным вопросам, в том числе связанным с имущественными, жилищными и трудовыми спорами, а также с жалобами на решения судов, органов следствия и дознания.

*Совет по вопросам совершенствования правосудия* участвует в законоподготовительном процессе, проводит экспертизу законопроектов по вопросам организации и деятельности судебной системы, изучает эффективность кодексов и иных законодательных актов, принимаемых в ходе судебной реформы, готовит предложения по совершенствованию организации работы судов, повышению профессионального уровня судей, укреплению гарантий их независимости, обобщает судебную практику по делам, связанным с рассмотрением споров, возникающих в ходе избирательных кампаний, а также проводит анализ материалов СМИ о деятельности органов правосудия и готовит предложения по усилению прозрачности правосудия и повышению авторитета судебной власти.

*Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства* проводит экспертизу проектов федеральных законов в сфере гражданского права, подготовленных федеральными органами исполнительной власти, до их представления в Правительство РФ, осуществляет анализ практики применения Гражданского кодекса и готовит предложения о внесении в него изменений и дополнений.

Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, Комиссия по вопросам гражданства, Комиссия по государственным наградам и Геральдический совет являются совещательными и консультативными органами при Президенте РФ. Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике является совещательным органом, а остальные комиссии и советы — консультативными органами.

## *Приложение 4*

### **Комитеты Государственной Думы**

1. Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.
2. Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству.
3. Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике.
4. Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам.
5. Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам.
6. Комитет Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму.
7. Комитет Государственной Думы по собственности.
8. Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям.
9. Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи.
10. Комитет Государственной Думы по обороне.
11. Комитет Государственной Думы по безопасности.
12. Комитет Государственной Думы по международным делам.
13. Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками.
14. Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике.
15. Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.
16. Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.
17. Комитет Государственной Думы по информационной политике.
18. Комитет Государственной Думы по охране здоровья.
19. Комитет Государственной Думы по образованию и науке.
20. Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и детей.
21. Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам.
22. Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию.

23. Комитет Государственной Думы по экологии.
24. Комитет Государственной Думы по культуре.
25. Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций.
26. Комитет Государственной Думы по делам национальностей.
27. Комитет Государственной Думы по физической культуре, спорту и делам молодежи.
28. Комитет Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока.
29. Комитет Государственной Думы по делам ветеранов.

**Постоянные комиссии Государственной Думы**

1. Комиссия Государственной Думы по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.
2. Счетная комиссия Государственной Думы.

## *Приложение 5*

### **Комитеты Совета Федерации**

1. Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.
2. Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству.
3. Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике.
4. Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления.
5. Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности.
6. Комитет Совета Федерации по бюджету.
7. Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению.
8. Комитет Совета Федерации по международным делам.
9. Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.
10. Комитет Совета Федерации по социальной политике.
11. Комитет Совета Федерации по науке, образованию, здравоохранению и экологии.
12. Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности.
13. Комитет Совета Федерации по промышленной политике.
14. Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды.
15. Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу.
16. Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов.

### **Постоянные комиссии Совета Федерации**

1. Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.
2. Комиссия Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности.
3. Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации.

4. Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации.

5. Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту.

6. Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям.

7. Комиссия Совета Федерации по информационной политике.

8. Комиссия Совета Федерации по национальной морской политике.

9. Комиссия Совета Федерации по культуре.

10. Комиссия Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству.

## *Приложение 6*

### **Распределение обязанностей между заместителями Председателя Правительства Российской Федерации**

Распределение обязанностей между заместителями Председателя Правительства В. Зубкова<sup>1</sup> осуществляется следующим образом:

<sup>1</sup> По данным официального сайта Правительства Российской Федерации [www.government.ru](http://www.government.ru):

Зубков Виктор Алексеевич родился 15 сентября 1941 г. в поселке Арбат Кушвинского района Свердловской области. С августа 1958 по август 1960 г. — слесарь Мончегорского ремонтно-механического завода, рудника «Ниттис-Кумужье» комбината «Североникель», г. Мончегорск Мурманской области. 1960–1965 гг. — Ленинградский сельскохозяйственный институт, студент экономического факультета, г. Пушкин Ленинградской области. Кандидат экономических наук. С февраля 1967 по август 1985 г. после службы в рядах Советской Армии работал в совхозах Ленинградской области на должностях управляющего отделением, заместителя директора, директора, генеральным директором объединения совхозов «Первомайское», Приозерского района Ленинградской области. С августа 1985 по декабрь 1991 г. работал на ответственных должностях в советских и партийных органах Ленинградской области: председателем Приозерского горисполкома, первым секретарем Приозерского горкома партии Ленинградской области, заведующим отделом сельского хозяйства и пищевой промышленности и аграрным отделом обкома партии, первым заместителем председателя Леноблисполкома. С января 1992 по ноябрь 1993 г. — заместитель председателя Комитета по внешним связям мэрии Санкт-Петербурга. С ноября 1993 по июль 1999 г. — заместитель руководителя, начальник Государственной налоговой инспекции по г. Санкт-Петербургу. С июля 1999 по ноябрь 2001 г. — заместитель Министра Российской Федерации по налогам и сборам — руководитель Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, г. Санкт-Петербург. С 5 ноября 2001 по 16 марта 2004 г. — Первый заместитель Министра финансов РФ, и.о. председателя Комитета РФ по финансовому мониторингу. 16 марта 2004 года назначен руководителем Федеральной службы по финансовому мониторингу. 14 сентября 2007 г. Указом Президента Российской Федерации назначен Председателем Правительства Российской Федерации.

*Первый заместитель Председателя Правительства С. Иванов*<sup>2</sup> координирует работу федеральных органов исполнительной власти и дает им поручения по вопросам:

<sup>2</sup> По данным официального сайта Правительства Российской Федерации [www.government.ru](http://www.government.ru):

Иванов Сергей Борисович родился 31 января 1953 г. в городе Ленинграде. Окончил переводческое отделение филологического факультета Ленинградского государственного университета, затем высшие курсы КГБ СССР в городе Минске, 101-ю школу Первого Главного управления КГБ (ныне Академия Службы внешней разведки Российской Федерации). С 1981 по 1998 г. прошел путь от оперуполномоченного Первого Главного управления КГБ СССР до первого заместителя начальника одного из управлений Службы внешней разведки Российской Федерации. Был в трех длительных зарубежных командировках в скандинавских странах и Африке. После реорганизации КГБ продолжил работу в Службе внешней разведки Российской Федерации, а затем в Федеральной службе безопасности Российской Федерации. С августа 1998 г. — заместитель директора ФСБ — начальник Департамента анализа, прогноза и стратегического планирования ФСБ. С 15 ноября 1999 г. — секретарь Совета Безопасности Российской Федерации. Генерал-полковник запаса. С 28 марта 2001 г. — Министр обороны Российской Федерации. С 14 ноября 2005 г. — заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — Министр обороны Российской Федерации. Указом Президента РФ от 16 февраля 2007 г. назначен Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

— выработки и осуществления государственной политики в области развития промышленности, транспорта и связи;

— реализации государственной политики в области науки и инновационной деятельности; выполнения госпрограммы вооружения, государственного оборонного заказа и программ развития оборонной, атомной, ракетно-космической промышленности, атомной энергетики;

— реализации военно-технической политики; обеспечения национальной обороны, безопасности и правоохранительной деятельности;

— мобилизационной подготовки и управления государственным материальным резервом;

— осуществления госрегулирования в сфере авионавигации;

— экспортного контроля в отношении товаров, информации, работ, услуг и результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники;

— осуществления экологического, технологического и атомного надзора; государственной политики в области технического регулирования.

*Первый заместитель Председателя Правительства Д. Медведев*<sup>1</sup> координирует работу федеральных органов исполнительной власти и дает им поручения по вопросам:

<sup>1</sup> По данным официального сайта Правительства Российской Федерации [www.government.ru](http://www.government.ru):

Медведев Дмитрий Анатольевич родился 14 сентября 1965 г. в Ленинграде. Окончил юридический факультет Ленинградского государственного университета в 1987 г. и аспирантуру ЛГУ в 1990 г. Кандидат юридических наук, доцент. В 1990–1999 гг. — на преподавательской работе в Санкт-Петербургском государственном университете. Одновременно в 1990–1995 гг. — советник Председателя Ленинградского городского совета, эксперт Комитета по внешним связям Мэрии Санкт-Петербурга. В 1999 г. — заместитель Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации. В 1999–2000 гг. заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. С 2000 г. — первый заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. В 2000–2001 гг. — председатель Совета директоров ОАО «Газпром», в 2001 г. — заместитель председателя Совета директоров ОАО «Газпром», с июня 2002 г. — председатель Совета директоров ОАО «Газпром». С октября 2003 г. — Руководитель Администрации Президента Российской Федерации. В ноябре 2005 г. назначен Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

— реализации приоритетных национальных проектов и проведения государственной политики в сфере образования, здравоохранения и соцобеспечения граждан, доступного и комфортного жилья гражданам России, развития агропромышленного комплекса;

— проведения единой государственной демографической и миграционной политики;

— разработки и реализации государственной политики в сфере массовых коммуникаций;

— проведения государственной политики в области природопользования и охраны окружающей среды;

— проведения государственной политики в сфере юстиции; взаимодействия с органами судебной власти и прокуратуры; госрегулирования в сфере молодежной политики.

*Заместитель Председателя Правительства А. Жуков*<sup>1</sup> координирует работу федеральных органов исполнительной власти и дает им поручения по вопросам:

<sup>1</sup> По данным официального сайта Правительства Российской Федерации [www.government.ru](http://www.government.ru):

Жуков Александр Дмитриевич родился 1 июня 1956 г. в Москве. В 1978 г. окончил экономический факультет Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова по специальности экономист-математик. Затем учился на Высших экономических курсах при Госплане СССР. В 1991 г. получил диплом Гарвардского университета. Специалист в области валютного, налогового и таможенного законодательства. С 1978 г. работал во ВНИИ системных исследований АН СССР. С 1980 по 1991 г. — сотрудник Главного валютно-экономического управления Министерства финансов СССР. В 1986–1989 гг. — депутат Бауманского районного Совета народных депутатов. В 1991–1993 гг. — вице-президент внешнеэкономического АО «Автотрактороэкспорт». В 1994–1995 гг. — депутат Государственной Думы Российской Федерации первого созыва, член Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам, председатель подкомитета по валютному регулированию, внешнему долгу, драгоценным металлам и камням. В 1996–1999 гг. — депутат Государственной Думы Российской Федерации второго созыва, заместитель председателя, исполняющий обязанности председателя, председатель Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам. В 2000–2003 гг. — депутат Государственной Думы Российской Федерации третьего созыва, председатель Комитета по бюджету и налогам, член Комиссии по государственному долгу и зарубежным активам России, сопредседатель Комиссии по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и государственной безопасности Российской Федерации. С декабря 2003 г. по март 2004 г. — депутат Государственной Думы Российской Федерации четвертого созыва. Первый заместитель Председателя Государственной Думы. В период с 1998 по 2003 г. был членом наблюдательного совета Сбербанка, членом совета директоров АРКО, членом Экономического совета при Правительстве Российской Федерации, членом национального

банковского Совета Центрального банка РФ. 9 марта 2004 г. назначен Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

- выработки политики в сфере социально-экономического развития субъектов РФ;
- оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, включая разработку системы соответствующих показателей;
- разработки федеральных программ развития регионов;
- реализации мероприятий, направленных на сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов;
- создания и функционирования свободных экономических зон; предоставления государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда;
- повышения эффективности механизмов разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами исполнительной власти;
- государственной политики в сфере строительства и архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства;
- управления федеральной собственностью;
- государственной статистической деятельности;
- организации законопроектной деятельности;
- развития физической культуры и спорта, включая подготовку к проведению зимних Олимпийских игр в Сочи; социального партнерства в сфере социально-трудовых отношений.

*Заместитель Председателя Правительства А. Кудрин*<sup>1</sup> координирует работу федеральных органов исполнительной власти и дает им поручения по вопросам:

<sup>1</sup> По данным официального сайта Правительства Российской Федерации [www.government.ru](http://www.government.ru):

Кудрин Алексей Леонидович родился 12 октября 1960 г. в г. Добеле Латвийской ССР. В 1983 г. окончил Ленинградский государственный университет. Специальность — экономист, преподаватель политической экономии. Кандидат экономических наук. До поступления в Ленинградский университет работал в Академии тыла и транспорта Министерства обороны СССР в Ленинграде автомехаником, инструктором практического обучения лаборатории двигателей. После окончания экономического факультета

Ленинградского Госуниверситета — стажер-исследователь Института социально-экономических проблем Академии наук СССР. В декабре 1985 г. поступил в очную аспирантуру Института экономики АН СССР. Защитив кандидатскую диссертацию, занимался научной деятельностью в Институте социально-экономических проблем АН СССР. С октября 1990 г. работал заместителем председателя Комитета по экономической реформе исполкома Ленсовета. После ликвидации Комитета по экономической реформе перешел в Комитет по управлению Ленинградской зоны свободного предпринимательства. С ноября 1991 по 1992 г. занимал должность заместителя председателя Комитета по экономическому развитию. С августа 1992 по 1993 г. работал председателем Главного финансового управления мэрии Санкт-Петербурга (впоследствии переименованного в Финансовый комитет). С 1993 по июнь 1996 г. занимал должности заместителя, первого заместителя мэра, члена Правительства города, председателя Комитета экономики и финансов мэрии Санкт-Петербурга. В августе 1996 г. назначен заместителем Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, начальником Главного Контрольного управления Президента Российской Федерации. В 1997 г. назначен первым заместителем Министра финансов Российской Федерации. С января 1999 г. занимал пост первого заместителя председателя правления РАО «ЕЭС» России. В июне 1999 г. назначен первым заместителем Министра финансов Российской Федерации. С 18 мая 2000 г. — Заместитель Председателя Правительства — Министр финансов Российской Федерации. С 24 февраля 2004 г. — и.о. Министра финансов Российской Федерации. С 9 марта 2004 г. — Министр финансов Российской Федерации. 24 сентября 2007 г. назначен Заместителем Председателя Правительства — Министром финансов Российской Федерации.

- разработки основных направлений социально-экономического развития;
- проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики, управления госдолгом и финансовыми активами;
- государственного финансового планирования, разработки и исполнения федерального бюджета;
- повышения результативности бюджетных расходов и совершенствования бюджетной системы;
- разработки и реализации налоговой политики;

- государственной инвестиционной политики и разработки федеральных целевых программ, включая разработку системы показателей их эффективности;
- обеспечения единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, антимонопольной политики и развития конкуренции;
- государственной политики в области деятельности субъектов естественных монополий;
- государственной тарифной политики;
- госрегулирования финансовых рынков, страховой и аудиторской деятельности, а также таможенно-тарифного регулирования.

*Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации — Заместитель Председателя С. Нарышкин*<sup>1</sup> координирует работу федеральных органов исполнительной власти и дает им поручения по вопросам:

<sup>1</sup> По данным официального сайта Правительства Российской Федерации [www.government.ru](http://www.government.ru):

Нарышкин Сергей Евгеньевич родился 27 октября 1954 г. в Ленинграде. В 1978 г. окончил Ленинградский механический институт по специальности «инженер-радиомеханик». Второе высшее образование по специальности «экономист» получил в Петербургском международном институте менеджмента. В 1982 г. был назначен помощником проректора Ленинградского политехнического института. В качестве эксперта Государственного комитета по науке и технике работал в аппарате экономического советника посольства СССР в Бельгии. С 1992 г. возглавлял один из отделов комитета по экономике и финансам смольнинской администрации. В 1995 г. перешел на работу в петербургский Промстройбанк на должность начальника отдела внешних инвестиций. С января 1997 г. работал в правительстве Ленинградской области в качестве начальника Департамента инвестиций. В 1998 г. назначен главой комитета по внешнеэкономическим и международным связям правительства Ленинградской области. В 2004 г. назначен заместителем начальника Экономического управления Президента Российской Федерации, а с марта 2004 г. назначен заместителем Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации. С 13 сентября 2004 г. — Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации — Министр Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации 16 февраля 2007 г. назначен Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации — заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

- выработки государственной политики в сфере внешнеэкономической деятельности и внешней торговли;
- торгово-экономических отношений и экономической интеграции России и государств СНГ;
- государственной политики в сфере международных отношений;
- разработки и реализации государственной политики в области рыболовства;
- организации планирования работы правительства и контроля за выполнением федеральными органами исполнительной власти решений, принятых правительством;
- проведения административной реформы;
- государственной службы;
- развития культуры и туризма;
- государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

На период временного отсутствия вопросы, закрепленные распределением обязанностей за Д. Медведевым и А. Кудриным, рассматривает А. Жуков, за А. Жуковым — Д. Медведев, за С. Ивановым — С. Нарышкин, за С. Нарышкиным — С. Иванов.

*Приложение 7*

**Распределение обязанностей между членами Правительства Российской Федерации по руководству координационными и совещательными органами**

В ведении *Председателя Правительства Российской Федерации В. Зубкова* находятся:

- Правительственная комиссия по вопросам топливно-энергетического комплекса и воспроизводства минерально-сырьевой базы.
- Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации.
- Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей.
- Государственная пограничная комиссия.
- Консультативный совет по иностранным инвестициям в России.
- Правительственная комиссия по бюджетным проектам на очередной финансовый год и плановый период.

В ведении *первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Медведева* находятся:

- Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике.
- Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации.
- Правительственная комиссия по противодействию нарушениям в сфере интеллектуальной собственности, ее правовой охране и использованию.
- Правительственная комиссия по развитию телерадиовещания.

В ведении *первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С. Иванова* находятся:

- Военно-промышленная комиссия при Правительстве Российской Федерации.
- Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации.
- Правительственная комиссия по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта.

— Комиссия по экспортному контролю Российской Федерации.

В ведении *заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. Жукова* находятся:

— Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

— Правительственная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения.

— Правительственная комиссия по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

— Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений.

В ведении *заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — министра финансов Российской Федерации А. Кудрина* находятся:

— Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам Всемирной торговой организации и взаимодействия Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития.

— Комиссия Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике.

В ведении *заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации С. Нарышкина* находятся:

— Правительственная комиссия по вопросам экономической интеграции.

— Комиссия по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации.

— Правительственная комиссия по проведению административной реформы.

— Аттестационная комиссия Правительства Российской Федерации.

— Комиссия по организации подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации.

— Правительственная комиссия по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген.

В ведении *министра регионального развития Российской Федерации Д. Козака* находится:

— Правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение.

В ведении *министра сельского хозяйства Российской Федерации А. Гордеева* находится:

— Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного комплекса.

В ведении *министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации Т. Голиковой* находятся:

— Правительственная комиссия по вопросам биологической и химической безопасности Российской Федерации.

— Правительственная комиссия по вопросам профилактики, диагностики и лечения заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

В ведении *министра иностранных дел Российской Федерации С. Лаврова* находятся:

— Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО.

— Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом.

В ведении *министра внутренних дел Российской Федерации Р. Нургалиева* находится:

— Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В ведении *министра информационных технологий и связи Российской Федерации Л. Реймана* находится:

— Правительственная комиссия по федеральной связи.

В ведении *министра промышленности и энергетики Российской Федерации В. Христенко* находятся:

— Правительственная комиссия по обеспечению интеграции предприятий авиастроительного комплекса Российской Федерации.

— Правительственная комиссия по обеспечению интеграции предприятий судостроительного комплекса Российской Федерации.

— Правительственная комиссия по техническому регулированию.

В ведении *министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий С. Шойгу* находится:

— Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

В ведении *первого заместителя председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации — министра Российской Федерации В. Путилина* находится:

— Правительственная комиссия по обеспечению реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций оборонно-промышленного комплекса.

В ведении *директора Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков В. Черкесова* находится:

— Правительственная комиссия по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту.

*Приложение 8*

**Структура федеральных органов исполнительной власти** (по состоянию на 1 января 2008 г.)

I. Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным органам исполнительной власти

- 1. Министерство внутренних дел Российской Федерации**
2. Федеральная миграционная служба
- 3. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий**
  
4. **Министерство иностранных дел Российской Федерации**
- 5. Министерство обороны Российской Федерации**
6. Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
7. Федеральная служба по оборонному заказу
8. Федеральная служба по техническому и экспортному контролю
9. Федеральное агентство специального строительства
- 10. Министерство юстиции Российской Федерации**
11. Федеральная служба исполнения наказаний
12. Федеральная регистрационная служба
13. Федеральная служба судебных приставов
14. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости
- 15. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба)**
- 16. Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)**
- 17. Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба)**
- 18. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба)**

19. **Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба)**
20. **Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)**
21. **Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)**

II. Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным органам исполнительной власти

**22. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации**

23. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
24. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития
25. Федеральная служба по труду и занятости
26. Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию
27. Федеральное медико-биологическое агентство
28. Федеральное агентство по высокотехнологичной медицинской помощи

**29. Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации**

30. Федеральное агентство по информационным технологиям
31. Федеральное агентство связи

**32. Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации**

33. Федеральное архивное агентство
34. Федеральное агентство по культуре и кинематографии
35. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

**36. Министерство образования и науки Российской Федерации**

37. Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам
38. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
39. Федеральное агентство по науке и инновациям
40. Федеральное агентство по образованию
- 41. Министерство природных ресурсов Российской Федерации**
42. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
43. Федеральное агентство водных ресурсов
44. Федеральное агентство лесного хозяйства
45. Федеральное агентство по недропользованию
- 46. Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации**
47. Федеральное агентство по промышленности
48. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
49. Федеральное агентство по энергетике
- 50. Министерство регионального развития Российской Федерации**
51. Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству
- 52. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации**
53. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
- 54. Министерство транспорта Российской Федерации**
55. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
56. Федеральное агентство воздушного транспорта
57. Федеральное агентство геодезии и картографии
58. Федеральное дорожное агентство
59. Федеральное агентство железнодорожного транспорта
60. Федеральное агентство морского и речного транспорта
- 61. Министерство финансов Российской Федерации**
62. Федеральная налоговая служба
63. Федеральная служба страхового надзора
64. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора
65. Федеральное казначейство (федеральная служба)
- 66. Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации**

67. Федеральное агентство по государственным резервам
68. Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом
69. Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами

III. Федеральные органы исполнительной власти,  
руководство деятельностью которых осуществляет  
Правительство Российской Федерации

- 70. Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи**
71. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству
72. Федеральная антимонопольная служба
73. Федеральная аэронавигационная служба
74. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
75. Федеральная служба государственной статистики
76. Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия
77. Федеральная таможенная служба
78. Федеральная служба по тарифам
79. Федеральная служба по финансовому мониторингу
80. Федеральная служба по финансовым рынкам
81. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
82. Федеральное агентство по атомной энергии
83. Федеральное космическое агентство
84. Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств
85. Федеральное агентство по туризму
86. Федеральное агентство по физической культуре и спорту
87. Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации.