

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
БАШКИРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

В.К. САМИГУЛЛИН

КОНСТИТУЦИОННОЕ

ПРАВО **РОССИИ**

КУРС ЛЕКЦИЙ

3-е издание, дополненное и переработанное

Уфа

РИО БашГУ 2004

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ БАШКИРСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

В.К. Самигуллин

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Курс лекций

3-е издание, дополненное и переработанное

Уфа **РИО** БашГУ

2004

УДК 342 ББК 67.400 СП

Отв. редактор: канд. юрид. наук В.М. Костылев

Рецензенты: Кафедра конституционного права Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург);

доктор юридических наук, профессор Московской государственной юридической академии, Заслуженный деятель науки РФ Н.А. Михалева (г. Москва)

Самигуллин В.К.

СП Конституционное право России: Курс лекций. - 3-е издание, дополненное и переработанное. - Уфа: РИО БашГУ, 2004. - 490с.

ISBN 5-7477-0942-9

В книге представлены лекции по ключевым темам учебного курса «Конституционное право Российской Федерации».

Предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей, для всех, кто интересуется вопросами права и государства.

УДК 342 ББК 67.400

ISBN 5-7477-0942-9

© Самигуллин В.К., 2004 г. © БашГУ, 2004 г.

Указ

Президента Российской Федерации

"Об изучении Конституции Российской Федерации

в образовательных учреждениях"

В целях формирования правовой культуры и гражданского воспитания личности *постановляю*:

1. Считать целесообразным организовать изучение Конституции Российской Федерации в образовательных учреждениях.
2. Правительству Российской Федерации при утверждении федеральных компонентов государственных образовательных стандартов основного общего образования обеспечить включение в них основных положений Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин.

Москва, Кремль

29 ноября 1994 года

№2131

Российская газета. - 1994. - 7 декабря

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

сии

Раздел I. Теоретические начала конституционного права Рос-

Лекция 1. Конституционное право как наука.....12

Лекция 2. Конституция: общая характеристика.....35

Лекция 3. Конституционное развитие России.....57

Раздел II. Нормативный аспект конституционного права Лекция 4. Конституционное право в правовой системе России . 77 Лекция 5. Источники российского конституционного права ... 94

Раздел III. Демократические и гуманистические начала конституционного права

Лекция 6. Основы конституционного строя России.....109

Лекция 7. Права и свободы человека и гражданина.....126

Лекция 8. Гражданство Российской Федерации.....151

Раздел IV. Государственно-территориальное устройство современной России

Лекция 9. Россия — федеративное государство.....184

Лекция 10. Субъекты Российской Федерации.....212

Лекция 11. Федеральные округа.....231

Раздел V. Три уровня публичной власти в России

Вводное слово.....240

Часть первая. Федеральный уровень государственной власти

Лекция 12. Президент Российской Федерации.....241

Лекция 13. Парламент Российской Федерации.....263

Лекция 14. Правовой статус парламентария.....280

Лекция 15. Правительство Российской Федерации.....290

Лекция 16. Судебная власть.....316

Часть вторая. Региональный уровень государственной власти

Лекция 17 Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации.....351

Лекция 18. Особенности организации законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти в субъектах Российской Федерации.....360

Лекция 19. Правовой статус легисланта.....393

Часть третья. Местное самоуправление в Российской Федерации

Лекция 20. Конституционно-правовые основы местного самоуправления396

Указатель имен.....423

Приложения.....I-LVIII

ВВЕДЕНИЕ

Нет ничего практичнее хорошей теории. Роберт Кирхгоф

Теория и практика образуют одно целое, и, как душа и тело, они зачастую не согласны между собою.

Мария Эшенбах

Сегодня недостатка в учебниках и учебных пособиях, в иных дидактических материалах по конституционному праву нет. После принятия новой Конституции РФ учебников только с грифом Минобразования России опубликовано несколько десятков. Но такая картина характерна не только для конституционного права. Издано много различной литературы и по дисциплинам, относящимся к другим областям юридических знаний: теории права и государства, гражданскому (частному) праву, административному праву, уголовному праву и т.д.

Еще недавно самым толстым учебником по конституционному праву было издание, подготовленное профессором Маратом Викторовичем Баглаем. Сейчас таких книг немало. Но пальма первенства в этом принадлежит учебнику профессора Анатолия Алексеевича Без-углова и профессора Сергея Александровича Солдатов, который именуется полным курсом конституционного права России. Состоит он из трех томов, по которым распределены 14 глав, включающих 95 параграфов. Каждый параграф, по существу, отдельная лекция (тема). Общий объем курса 2384 страницы: том I - 800 страниц, II - 832, III - 752. Внушительно, не правда ли? По объему этот курс, пожалуй, достоин книги рекордов Гиннеса. Но каково студентам? Смогут ли они одолеть этот трехтомник за время, отведенное им для изучения конституционного права? Особенно если принять во внимание то, что "от сессии до сессии живут студенты весело, а сессия всего два раза в год".

Некоторые преподаватели (молодые и не очень) считают: зачем издавать какие-то авторские курсы, если и без них полно учебников и учебных пособий. Достаточно умело воспользоваться

ими. Едва ли можно с ними согласиться.

В основе нашего курса лекции и материалы к ним, опубликованные автором ранее: Основы российского конституционного права, - Уфа, 2000. - 175 с.; Конституционное право России, - Уфа, 2001. - 320 с.; Публичная власть: региональный аспект.- Уфа, 2002.- 115 с. Но рассмотренные в них темы переработаны и дополнены новыми лекциями, новыми данными, с учетом развития конституционно-правовой научной мысли, совершенствования действующего законодательства и практики его применения. Исправлены опечатки и другие погрешности полиграфического характера.

Курс состоит из 20-ти лекций, которые сгруппированы в пять разделов.

I. Теоретические начала конституционного права (три лекции).

II. Нормативный аспект конституционного права (две лекции). III. Демократические и гуманистические начала конституционного права (три лекции).

IV. Государственно-территориальное устройство современной России (три лекции).

V. Три уровня публичной власти в России (девять лекций). Последний раздел разбит на три части, что обусловлено общей

логикой изложения материала. Первая часть посвящена федеральной государственной власти, вторая - региональной, а в третьей рассматриваются вопросы, относящиеся к конституционно-правовым основам местного самоуправления.

Общий объем курса 422 страницы (без приложений и именного указателя). Многовато?! Но все же меньше, чем у А.А. Безуглова и С.А. Солдатова. Думается, что у студентов не возникнет больших затруднений в освоении предложенного лекционного материала.

Можно заметить, что, несмотря на некоторую структурную модернизацию, в целом в основу курса положена структура действующей федеральной Конституции. Такой подход, на наш взгляд, оправдан тем, что позволяет лучше усвоить логику Основного закона и яснее представить развитие основанного на ней законодательства и правоприменительной практики. Важно это и с той точки зрения, что в этом случае открываются большие возможности для хорошего овладения "языком" конституционного права, его терминами, понятиями и категориями. Вместе с тем, что тоже можно легко заметить, ряд

тем, которые многие авторы традиционно включают в свои лекционные курсы, в данном курсе лекций отсутствуют. Например, нет лекции, посвященной избирательному праву и референдумному праву. Несколько схематизировано изложен материал, относящийся к правам и свободам человека и гражданина.

Это сделано сознательно. Как нам представляется, основной курс конституционного права не должен быть перегружен. Он все же должен быть посвящен лишь ключевым темам. Другие же темы могут получить освещение в материалах спецкурсов и спецсеминаров. Именно таким путем идет наша кафедра. Наряду с основным курсом конституционного права преподаются еще 14 спецкурсов: конституционно-правовые основы свободы совести, парламентское право (законотворчество), избирательное право и др. Кроме того, учитывается то, что отдельные темы конституционно-правового свойства с той или иной степенью глубины освещаются при преподавании других учебных дисциплин: теории права и государства, истории права и государства, истории правовых учений, прав человека, международного права, политологии и др. В нашем институте (институте права Башгосуниверситета) даже образована кафедра прав человека, учебные дисциплины которой предполагают более углубленное изучение проблематики прав и свобод человека и гражданина.

Наряду с позитивным материалом наша работа содержит и вопросы проблемного характера.

В части законодательства она ориентирована на действующие источники права, среди которых, естественно, первенство отдано Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Здесь автор стремился быть предельно строгим. Вместе с тем в работе реализуются определенные идеи и концепции, которые, однако, автором не рассматриваются как бесспорные. Так, сторонники национально-территориальной, асимметричной, договорной федерации, вероятно, не согласятся с мыслью о том, что с точки зрения устойчивого развития страны, благоденствия ее народа, управляемости более привлекательна теоретическая конструкция территориальной, симметричной, конституционной федерации. Возможно, и даже скорее всего, не всем понравится структура курса. И к этому, думается, нужно отнестись с пониманием, так как вопросов более чем достаточно. Например, надо ли рассматривать проблему соотношения курса конституционного права и специально-юридических дисциплин (скажем, курса административного права) или иных дисциплин (например, политологии)?

Оправданы ли исторические экскурсы или лучше уйти от них? Уместна ли в курсе лекция на тему "Российская Федерация в мировом сообществе правовых государств" или это тема, относящаяся к международному праву либо проблемам глобалистики? Может быть, курс надо разделить, как предлагает Наталья Анатольевна Богданова, на общую и особенную части? А может быть, что в последние годы активно проповедует профессор Марат Сабирзянович Саликов, в курсе надо выделить еще и особый раздел или специальную часть, где рассматривается процедурно-процессуальная проблематика конституционного права?

Конституционное право имеет сложную природу. Можно сказать: ее природа множественная, а если быть еще точнее, синтетическая. Содержание конституционного права образует глубокий сплав идей, знаний, принципов и норм. Как наука конституционное право сочетает в себе черты фундаментальных и прикладных дисциплин. Наряду с очевидными истинами здесь еще много и не совсем ясного. Как любая наука, она сталкивается с тайнами, имеет секреты. С этим связаны трудности в организации лекционного материала, и это же требует постоянной работы над его совершенствованием. То, что сегодня кажется великолепным, завтра может вызвать другие чувства, ибо все относительно. Пределов для совершенствования нет. Пожалуй, хороший курс лекций — это не тот, у которого много достоинств, а тот, у которого мало недостатков. Именно к этому стремился автор данного курса. Удалось ли решить эту задачу?

В курсе приняты следующие сокращения:

РФ, Россия, Федерация - Российская Федерация.

Конституция РФ - Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.

ФКЗ - Федеральный конституционный закон.

ФЗ - Федеральный закон.

ФЗ о гражданстве - Федеральный закон РФ о гражданстве, принятый Государственной думой Федерального Собрания Российской Федерации 31 мая 2002 года.

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

- Президент Российской Федерации.

- Федеральное собрание - парламент Российской Федерации.

- Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации.

- Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

- Государственный Совет.

- Правительство Российской Федерации.

- Конституционный Суд Российской Федерации.

- Верховный Суд Российской Федерации.

- Высший арбитражный суд Российской Федерации

Буду признателен всем, кто возьмет на себя труд высказать замечания и предложения, направленные на совершенствование учебного пособия

Мой служебный адрес: 450006, г. Уфа, ул. Достоевского, 131, Институт права Башгосуниверситета.

ЦИК РФ

Президент

Федеральное собрание Госдума

СФ

Госсовет Правительство

КС РФ ВС РФ ВАС РФ

РАЗДЕЛ I.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

10

Лекция 1

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК НАУКА

Наука - это организованное знание. Г. Спенсер

Жизнь ставит цели науке; наука освещает путь жизни.

Н. Михайловский

Существуют три стадии признания научной истины: первая - «это абсурд», вторая - «в этом что-то есть», третья - «это общеизвестно»

Эрнест Резерфорд

1. Общая характеристика науки конституционного права. Николай Бердяев как-то сказал:

«Науки нет, есть только науки». Это очень смелое и, вместе с тем, исключительно спорное утверждение. Вернее все же рассматривать науку как сложное явление. Ее можно представить как сумму научных знаний, и с этой точки зрения, думается, допустимы оба эти понятия: в каждом из них заключено представление о науке (науках), как об известном диалектичном единстве единичного и суммативного.

Можно вести речь о *науке конституционного права отдельных стран*. С этой точки зрения у каждой страны может быть своя наука конституционного права. Вместе с тем все, что в той или иной стране относится к конституционной проблематике, может рассматриваться в качестве объекта конституционного права как единой науки. В советское время в юриспруденции определенное развитие получило *государственное (конституционное) право зарубежных стран*. Достаточно активно использовалась следующая терминология: *государственное право буржуазных стран; государственное право развивающихся стран; государственное право стран капиталистической ориентации; государственное право стран социалистической ориентации*. Сейчас иногда пишут так: *конституционное право стран дальнего зарубежья; конституционное право стран ближнего зарубежья*. Ныне же ученые-юристы, занимающиеся изучением нероссийского конституционного права, свой предмет научного увлечения называют по-разному: одни - *конституционное*

12

право зарубежных стран (государств); другие - иностранное конституционное право. В последнее время достаточно активно развивается такое направление в конституциоведении как *сравнительное конституционное право*. Это как бы общее конституционное право, изучающее конституционное право всех стран мира, взятых в единстве и различии. В определенных своих частях сравнительное конституционное право смыкается с общей теорией права и государства, международным правом, философией, социологией, политологией.

Любая наука имеет свой *объект* и свой *предмет*. Что же представляют собой *объект и предмет* российской конституционно-правовой науки?

Разрушение тоталитаризма в России, развитие либерально-демократических идей и институтов в обществе обусловили не только смену обозначения науки (раньше она именовалась наукой советского государственного права, а теперь - наукой российского конституционного права), но и пересмотр прежних подходов к характеристике объекта и предмета этой науки. Однако в предлагаемых решениях немало дискуссионного. Одни ученые-конституционалисты не проводят различия между объектом и предметом науки конституционного права, нередко просто отождествляют их. Другие различают их, но не совсем четко их характеризуют.

При решении вопроса об объекте и предмете науки конституционного права, вероятно, нужно руководствоваться следующим методологическим постулатом: объект той или иной отрасли научного знания - это то, что дано до науки, а предмет ее - это то, что получилось после «научного окультуривания» этого поля. Вместе с тем следует учитывать еще одно обстоятельство: на определенном этапе своего развития во всякой науке получает развитие процесс самопознания, что, несомненно, является необходимым условием ее дальнейшего развития. А это, в свою очередь, усложняет решение вопроса об объекте и предмете науки.

В самом общем виде *объект* конституционного права как науки образует *человек, его естественные права и свободы; общество и государство* как институциональные образования, взятые в единстве, различии и взаимодействии. При углублении же в вопрос можно обнаружить, что основной интерес науки конституционного права сфокусирован на изучении *конституционного права как от-*

13

расли отечественной системы права; взаимоотношений человека и власти; становления и развития важнейших институтов общества (семьи, собственности, коллективов, местного самоуправления, партий и т.д.) и государства (прежде всего, институтов главы государства, парламента, правительства, судебной системы), а также законодательства (главным образом, конституционно-правового, но не только), а также практики его реализации, применения. Кроме того, в орбите познания науки конституционного права находятся такие объекты, как *личность ученого-конституционалиста, различные конституционно-правовые идеи, учения, теории, концепции; конституционно-правовые научные институты, центры и другие учреждения и т.д.* Предмет же науки конституционного права образуют *вопросы, часто проблемные, направленные на установление закономерностей, тенденций, имеющих существенное значение с точки зрения легитимации и защиты*

естественных прав и свобод человека и гражданина, развития структур гражданского общества и правового государства, формирования конституционно-правового законодательства, в целом правовой системы общества. В зависимости от различных обстоятельств круг тем, обсуждаемых конституционалистами может сужаться или расширяться, но в целом объем и характер проблематики, образующей содержание науки конституционного права, предопределен объективными факторами: уровнем развития общества (в диком обществе не возникает даже потребности в науке конституционного права, как, впрочем, и в любой другой науке), степенью развития важнейших элементов конституционализма, т. е. тех ее частей, в которых наиболее полное выражение находят мировоззрение, философско-теоретические взгляды, основанные на постулатах свободы и справедливости. Свобода самодостаточного общества и порядок в государстве, наделенном властью, необходимой и достаточной, чтобы обеспечить безопасность обществу и его членам, не разрушая сложившийся в обществе правопорядок, а напротив, способствуя его сохранению и развитию, - это, пожалуй, стержневая идея современного конституционализма. Думается, тема законности, точнее **правозаконности, относится не столько к обществу, сколько к государству.** Если государство действительно проявляет заботу о правопорядке, то оно всегда должно действовать в режиме правоза-

14

конности. Общество не может жить только по писаным законам, в которых элемент субъективизма, волюнтаризма, произвольности во все времена достаточно значителен. Оно живет, веря в идею права, которое во много раз богаче и сложнее закона. Государство может находиться в кризисе и действительно частенько бывает в таком состоянии. И если с тем или иным успехом оно преодолевает такое состояние, то, как правило, только благодаря силе общества, долготерпению населения, его вере в право, в любовь, плодом которой является каждый человек, а также во все то хорошее, что окружает людей, создавая определенный уровень комфортности для их жизни.

Какова *система* российской науки конституционного права? Это один из интереснейших и вместе сложнейших вопросов конституциоведения.

*В дореволюционной России нормативно-правовая сторона идеи конституции была развита крайне слабо. Этот «минус», как ни странно, в теоретическом плане становился «плюсом». Незрелость конституционно-правовой догмы позволяла развивать содержательно богатые теории о том, что есть система науки конституционного (государственного) права. По этому поводу Н.М. Коркуновым, Н.И. Лазаревским и рядом других крупных ученых-конституционалистов высказаны глубокие идеи, которые сохраняют свое значение и ныне. Так, Н.М. Коркунов находил, что система науки государственного права состоит из двух частей - **общей и особенной**. А Н.И. Лазаревский считал, что в системе науки конституционного (государственного) права центральное место должны занимать вопросы о **конституционном государстве**, т.е. о формах правления, исторических предпосылках конституционного строя (разделении властей, народном суверенитете, народном представительстве).*

В советское время в юриспруденции господствовало мнение, что система науки государственного права СССР не может расходиться с системой государственного права как отрасли советской системы права, точнее, со структурой ее основного источника - Конституции СССР. Иные взгляды, а они были (крайне интересны работы Г.С. Гурвича, И.Д. Левина, И.П. Трайнина), разделялись немногими. В 60-80-е годы ученый люд стал смелее. А.И. Лепешкиным, И.Е. Фарбером, В.А. Ржевским, Б.В. Щетининым были обоснованы различные варианты системы науки конституционного (государст-

15

венного) права, которые достаточно сильно отличались от структуры действующей тогда конституции. Ныне, уже в постсоветский период, в области систематики науки конституционного права много и продуктивно работают, например, Н.А. Богданова, В. Т. Кабышев, Ю.А. Тихомиров и др. Проведен критический анализ многих воззрений на систему науки конституционного (государственного) права, высказаны интереснейшие идеи на этот счет. Вместе с тем сохраняет свое значение и традиционная точка зрения, согласно которой структура науки конституционного права во многом совпадает со структурами конституционного права как отрасли отечественной системы права и как учебной дисциплины.

Таким образом, существуют различные решения вопроса о системе науки конституционного права. В дискуссионном плане хотелось бы высказать наше видение решения этого вопроса. Обычно указывается, что конституционное право - **система идей, взглядов, представлений, принципов, знаний о конституционном праве как отрасли отечественной системы права**, обращается внимание на составляющие его содержание нормы, регулирующие общественные отношения. При этом отдельными авторами обращается внимание на то, что конституционное право частью относится к правоведению, а частью к государствоведению. Со сказанным с теми или иными допущениями, думается, можно было бы согласиться, но здесь, на наш взгляд, не принимаются во внимание два важных обстоятельства. Дело в том, что любая наука - это не

только **знания** (идеи, теории, концепции и. д.), а еще и **деятельность**, в процессе которой эти знания потребляются и производятся, и, в конечном счете, вырабатываются новые знания. Кроме этого, всякая наука - еще и **научные учреждения, научные образования, научные ассоциации**. Следовательно, и в случае с наукой конституционного права при характеристике ее системы нельзя ограничиваться тем, что она представляет собой систему знаний, а обязательно нужно указывать еще и на деятельность, направленную на приращение этих знаний, а также на научные учреждения, научные образования, научные ассоциации как на ее определенные системообразующие элементы.

Далее. Существуют определенная зависимость между системой науки конституционного права и **структурной организацией**

16

всего объема изучаемого ею материала, т. е. при исследовании и характеристике системы науки конституционного права вольно или невольно приходится считаться с системными особенностями ее объекта и предмета.

Кроме того, нельзя понять, в чем специфика системы науки конституционного права, если отсутствует определенность в последовательности **основной идеи** конституционализма, которая по большому счету является отправной и в то же время конечной точкой всей конституционно-правовой теории и практики.

Наконец, любая достаточно развитая наука состоит из частей, в которых заключены соответствующие знания, относящиеся к ее **философско-теоретической основе, истории, понятийно-категориальной и нормативной** стороне. Следовательно, указанные элементы необходимо различать и в системе науки конституционного права. Вполне уместны в ней и исследования, направленные на **алгоритмизацию** решения отдельных конституционно-правовых задач.

Таким образом, можно заключить: хотя наука конституционного права представляет собой структурно обособленную **часть** правоведения и государствоведения в их функциональном единстве, она, тем не менее, представляет собой вполне самостоятельное и достаточно **сложное системное образование**, которое в полную объеме еще, пожалуй, не познано.

В порядке рабочей гипотезы можно высказать идею о том, что в качестве наиболее существенных, системообразующих элементов науки конституционного права выступают следующие содержательно богатые, наукоемкие фрагменты:

1. Методолого-теоретические начала науки конституционного права.
2. История науки конституционного права.
3. Учение о конституции. Современные взгляды на конституционализм, на его сущность, содержание, структуру, виды, возможности влияния на развитие общества и государства, отдельных их структур.
4. Конституционно-правовые принципы.
5. Важнейшие конституционно-правовые понятия и категории. Механизм конституционно-правового регулирования.
6. Права и свободы человека и гражданина.

17

7. Правовая система.
8. Территориальное устройство государства.
9. Организация и функционирование публичной власти. Понятие публичной власти. Виды и уровни публичной власти. Ветви государственной власти в условиях различных форм государства и политических режимов. Местное самоуправление.
10. Научные кадры и научные учреждения, организации, ассоциации.

Отсюда - **наука конституционного права представляет собой отдельную область правоведения и государствоведения, взятых в единстве, т.е. систему специфических знаний о конституционно-правовой действительности, теоретико-практическую деятельность ученых-конституционалистов и специалистов, занимающихся решением многообразных задач, направленных на систематизацию и приращение этих знаний, а также совокупность научных учреждений, образований, ассоциаций, способствующих самореализации указанных лиц, создавая резким максимального благоприятствования развитию инициативы, творчества.**

2. Методология науки конституционного права. Что такое методология? Одни отождествляют методологию с философией. Другие находят, что методология не сводится к философии, по-

сколько включает в себя еще и не философские, а чисто научные понятия и категории **прикладного характера**. Существует достаточно авторитетное мнение, что методология - особая отрасль науки, которая, отвлекаясь от психологических, физиологических, социальных и других аспектов анализа, рассматривает главным образом объективную структуру процесса исследования и строение образующих его компонентов. Э.Г. Юдиным высказана плодотворная идея, согласно которой необходимо различать **типы и уровни** методологии. По его мнению, существуют **четыре уровня** методологического знания: **высший уровень** - философская методология, определяющая общие принципы познания и категориальный аппарат науки в целом; уровень **общенаучных принципов и форм исследования**, специфика которых состоит в относительном безразличии к конкретным типам предметного содержания отдельных наук, и вместе с тем обладает некоторыми "общими чертами процесса познания в его достаточно

18

развитых формах"; **уровень конкретной научной методологии** - принципы исследования и процедуры, применяемые в той или иной специальной научной дисциплине; **низший уровень** - методика и техника конкретного исследования, которые представляют собой "набор процедур", обеспечивающих получение единообразного и достоверного эмпирического материала и его первичную обработку¹.

Таким образом, в науке нет единого понимания методологии. Слабо разработан и вопрос о методологии науки конституционного права. Большинство ее представителей довольствуются наработками по этому вопросу данными общей теории права и государства, хотя, если углубиться в предмет, можно заметить, что и в этой научной области вопросы методологии тоже во многом дискуссионны.

Условимся, что методология - понятие достаточно широкое, собирательное, синтетическое, интегральное, состоящее из ряда компонентов: мировоззрения и фундаментальных понятий, некоторых общих принципов, всеобщих законов и категорий, общих и частных методов. С прикладной точки зрения очень важен вопрос о совокупности методов, используемых наукой конституционного права. Но при этом нельзя забывать и того, что методология не есть простая сумма, некий набор методов, а есть нечто большее. Методы, взятые в единстве и в целом, лишь часть всей методологии как системного явления. Ни один метод не имеет методологического значения без предмета соответствующей науки.

В науке конституционного права достаточно активно используются следующие методы и подходы.

Аналитический метод. Этот метод неплохо представлен в некоторых работах, например, профессора Виктора Осиповича Лучина". Их достоинством является тщательная проработка, глубокий, всесторонний анализ догмы конституционного права, что достигается путем изучения текстов конституций, конституционных и обычных законов, практики их реализации (применения), сложных юридических дел, рассмотренных КС РФ. В результате аналитического изучения конституционно-правового материала, если оно проведено достаточно квалифицированно, раскрывается сложная картина конституционно-правовой действительности, обнажается ее содержание, выявляются проблемы, открывается возможность отработать "на берегу" наиболее целесообразные формы и методы конституционно-

19

правового воздействия на социальные процессы, выработать эффективные конституционно-правовые процедуры и усовершенствовать их адекватно широкой социальной и юридической практике, более глубоко проникнуть в «тайны» конституционного права, основательнее изучить особенности конституционно-правовых норм и их специфических рядов, взятых в единстве с конституционными правоотношениями. От степени развитости аналитического подхода в конституциоведении, умелости применения ее методов в значительной степени зависят качество конституционно-правового законодательства, эффективность его реализации (применения), уровень подготовки специалистов в области конституционного права и в смежных с ним отраслях права, публичного права в целом, состояние правового сознания и правовой культуры в обществе **Исторический подход.** «Тот, кто не знает истории, не знает настоящего, и у него нет будущего», - любят говорить историки. И с этим, думается, можно согласиться. Во всяком случае, в науке конституционного права это принципиальное положение лежит в основе исторического подхода, дополняющего аналитический подход.

История не учит ничему лишь тех, кто не хочет учиться. Для тех же, кто с головой погрузился в историю, ретроспективные методы - дело знакомое и хорошо освоенное, история - наука будуще-

го. Работая в архивах, изучая законодательство прошлого (если оно, естественно, сохранилось), литературные источники, результаты археологических исследований, словом, постигая «дела давно прошедших лет», ученый-конституционалист устанавливает закономерности и тенденции в развитии конституционно-правовых идей, взглядов, концепций, теорий, норм, институтов и учреждений, лучше понимает особенности конституционно-правовых принципов и норм, выявляет элементы преемственности в становлении и развитии правовой системы и государственности. Все это дает возможность лучше прогнозировать конституционно-правовое развитие, будущее конституционно-правовых принципов и норм, институтов и учреждений. Исторический подход учит мыслить конкретно-исторически, рассматривать явления и процессы в развитии, выявляя их достоинства и недостатки. Знать это особенно важно сегодня, поскольку Россия находится в переходной стадии своего развития, ее правовая система далеко не совершенна, и отнюдь не все в условиях информационного

И

бума способны отличить истину от лжи, добро от зла, прекрасное (красоту) от безобразного (некрасивого), право от произвола.

Социологические методы. История не повторяется, а если повторяется, то это уже социология. Социологические методы (наблюдение, интервьюирование, анкетирование и др.) в науке конституционного права нацелены на анализ практики реализации (применения) конституционно-правовых норм, взятых в единстве с конституционными правоотношениями, изучение правосознания граждан, различных социальных групп населения, государственных и муниципальных служащих. Они достаточно надежны и при исследовании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. С помощью социологических методов можно получить достоверные данные, которые, при условии их правильной оценки, способствуют совершенствованию конституционно-правового законодательства и практики его реализации (применения), улучшению организации и деятельности государственных, муниципальных и иных самоуправленческих структур, развитию правовой системы в целом. С этой точки зрения значительный интерес представляет такой метод из арсенала «социологической юриспруденции» как **правовой эксперимент** - опытная проверка действия закона в ограниченных пространственных и временных пределах.

Статистические методы. Общеизвестно, что статистические методы (иногда их называют математическими методами, что в принципе, думается, допустимо) имеют большое значение для развития криминологии, уголовного права. Между тем, в прежние годы судебная статистика сформировалась на лоне государственного права. Ныне развивается правовая статистика. Возможности статистических методов достаточно велики. По существу, они могут эффективно применяться во всех областях юриспруденции, в том числе и в науке конституционного права. Любопытно то, что термин «статистика» произошел от латинского слова status (статус), что означает «определенное положение вещей». Употреблялся он первоначально в значении слова «государствование». Впервые был введен в обиход в 1749 году немецким ученым Г. Ахенвалем, выпустившим книгу о го-сударствоведении.

Статистические методы позволяют изучать количественную сторону массовых явлений социально-правовой жизни в единстве с их

20

21

качественным содержанием в конкретных условиях места и времени. Важным условием правильного применения статистических методов является выделение **статистического показателя** - количественной оценки свойств изучаемого социально-правового явления. В целом же статистические методы требуют, чтобы исследование соответствующего социально-правового явления осуществлялось последовательно, в рамках следующих трех этапов (стадий): 1) массового научно организованного наблюдения, с помощью которого добывается первичная информация об отдельных единицах (фактах) изучаемого явления; 2) расчленения всей массы случаев (единиц, фактов) на однородные группы и подгруппы (группировка), подсчета типов по каждой группе и подгруппе и оформления полученных результатов в виде статистической таблицы (сводки); 3) обработки получившихся статистических показателей и анализа результатов для получения обоснованных выводов о состоянии изучаемого явления и закономерностях его развития. Выводы, как правило, излагаются в текстовой форме и сопровождаются графиками и таблицами. В современных условиях возможности применения статистических методов в науке конституционного права значительно расширяются благодаря применению математических

методов и современной вычислительной техники. Ценность их состоит в том, что они позволяют обнаружить факты, явления, процессы, тенденции, закономерности, которые не удастся выявить и объяснить с помощью других методов, имеющихся в арсенале методологии науки конституционного права. Чтобы изучить полнее, лучше, точнее охарактеризовать то или иное явление, связанное с правом, часто бывает более полезным «статистически оценить» и «статистически выразить» изучаемый процесс. При правильном применении статистические методы позволяют рассматривать явление, процесс как бы в чистом, «аналитическом» виде. Статистические методы, вооружая исследователя точными и бесспорными фактами, дают ему «статистическое право» на вполне определенный вывод, который сложно опровергнуть словесными рассуждениями, Статистическим данным нужно противопоставлять статистические данные, а не слова, общие соображения, примерные данные, схоластические ухищрения.

Сравнительное правоведение. По Словарю русского языка Института русского языка АН СССР (ныне РАН) сравнить - значит 1)

22

сопоставить для установления сходства или различия, или для установления преимуществ одного перед другим; 2) приравнять к чему-либо, уподобить кому-либо³. Сравнение в этом смысле широко используется как в обыденной, повседневной жизни, так и в литературе, искусстве. В философии, логике, в различных областях науки сравнение обычно рассматривается как метод, средство, прием познания действительности. В науке выработаны основные принципы сравнения. Принято, например, руководствоваться тем, что сравнивать следует только сравнимые, однородные предметы, явления, понятия. Сравнение имеет смысл лишь в случае, если сравниваются важные, существенные стороны предмета, вещи, явления и т.п.⁴ Широкое и активное использование сравнения в юриспруденции ведет к формированию **сравнительного правоведения**. Что же представляет собой сравнительное правоведение: метод или науку?

По мнению одних (например, Рене Давида), сравнительное правоведение представляет собой метод изучения права (правовых систем). Другие (например, Имре Сабо) находят, что сравнительное правоведение - «целое движение», наука, хотя еще и «незавершенная», находящаяся в процессе становления. Существует точка зрения (А.А. Тилле, Г.В. Швеков), согласно которой сравнительное правоведение - это и метод, и наука⁵. Оценивая разногласия ученых-юристов по поводу «научной квалификации» природы сравнительного правоведения, В.А. Туманов высказался, что более правы те авторы, которые не хотят решать этот научный спор, руководствуясь принципом «или - или», а придерживаются принципа «и это - и то». «Бесспорно, что сравнение - это частно-научный метод, широко используемый различными юридическими и государствоведческими науками. Но справедливо то, что применение этого метода привело к накоплению значительного материала, потребовало разработки теоретических предпосылок его использования. Кроме того, в самой правовой действительности имеется значительное (большее, чем когда-либо ранее) число сфер, проблем и отношений, которые не могут быть изучены вне сравнительно-правового подхода. Это и обусловило тенденцию к тому, что сравнительное правоведение обрело черты относительно автономной научной дисциплины (ее называют также вспомогательной). Это не только методологическая дисциплина (хотя теория сравнительного метода занимает в ней значительное место), но и обобще-

23

ние и систематизация ряда результатов практики применения сравнительных исследований, истории компаративистики. Такое движение от метода к научной дисциплине привело к тому, что понятие сравнительного метода и сравнительного правоведения употребляются как синонимы», - пишет он⁶. За последние 20-30 лет появилось много новых ученых-юристов (М.Н. Марченко, А.Х. Саидов, Ю.А. Тихомиров), с именами которых ассоциируется развитие исследований в области сравнительного правоведения. Однако указанный научный спор во многом сохраняет свое значение и ныне.

В целях нахождения более или менее удовлетворительного решения задачи позволим себе на время выйти за пределы юриспруденции. Что такое хирургия - наука или метод? Видимо, и то, и другое. А педагогика?! А шахматы?! Наука или метод? Видимо, ответ должен быть таким же. Очевидно, к этому ряду относится и сравнительное правоведение. Оно и наука, и метод. В сравнительном правоведении важное место занимают две существенные проблемы: выбор объекта сравнительного исследования и принципы его осуществления. Эти проблемы решаются неоднозначно, но можно заметить: многие сходятся в том, что в качестве объекта сравнительно-

правового исследования могут выступать самые различные явления и понятия, относящиеся к праву и государству (различают, например, макрообъекты и микрообъекты), если они сравнимы. В самом же процессе сравнения, как отмечает, например, Золтан Петери, могут быть выделены следующие три основных этапа:

«А) установление сравнимости, иначе говоря, выбор критерия сравнения (*tertium comparationis*), позволяющего практически осуществить сравнение изучаемых явлений;

Б) выявление сходства и различий между изучаемыми явлениями на базе критерия сравнения;

В) на основе этого сходства и различий:

а) выявление существенных признаков изучаемого явления и, исходя из этого, определение понятия о нем;

б) выявление тенденций его развития;

в) оценка конкретных форм, в которых это явление обнаруживается"⁷.

Активное использование принципов сравнительного правоведения в области науки конституционного права ведет к развитию

24

сравнительного конституциоведения. Сравнительное конституциоведение допускает микросравнение и макросравнение, внутреннее и внешнее сравнение, диахронное и синхронное сравнение, нормативное и функциональное сравнение. В сочетании с другими подходами и методами (аналитическим, историческим, социологическим и т.д.) сравнительное конституциоведение позволяет изучать конституционно-правовые явления, ранее остававшиеся вне поля зрения конституционалистов, и выйти за пределы узко-национальной проблематики; по-новому взглянуть на некоторые традиционные проблемы науки конституционного права с учетом многих факторов, влияющих на конституционно-правовое развитие, правовое развитие в целом. Существует мнение, согласно которому сравнительным конституциоведением охватываются и такие явления, как правовой синкретизм, конвергенция и дивергенция. Словом, сравнительное конституциоведение располагает богатыми возможностями для углубленного изучения вопросов науки конституционного права. Оно помогает выявить не только сходства, но и противоположности, различия, черты приспособляемости различных конституционно-правовых систем, выйти на более широкую, общетеоретическую проблематику.

Системный подход. Особенностью системного подхода является то, что для него характерны, скажем так, собственная логика и методология познания. С этой точки зрения системный подход представляет собой своеобразную *метатеорию*. Имеются определенные основания для различения «собственно» системного подхода и других, родственных ему методологических подходов: системно-структурного, системно-функционального, системно-технологического, некоторых других.

Для науки конституционного права системный подход ценен тем, что общество, право и государство предстают перед познающим субъектом как сложные образования, обладающие системными свойствами. Важнейшим звеном первого из них является человек, второго - норма права, третьего - государственный орган (с определенной точки зрения, возможны и иные). Системный подход позволяет в сложной гамме взаимосвязей внутри этих системных образований и между ними, в полифонии взглядов на суть, содержание, формы, характер, направления этих связей выявить и рассмотреть главное, образовать их «сухой остаток». При последовательной реализации ме-

25

тодологии и логики системного подхода в области науки конституционного права создаются благоприятные условия для того, чтобы уйти от схематизированных, упрощенческих взглядов, концепций, увидеть «человечное» в человеке, «очеловечить» общество, право, государство и на этой основе сформировать более гуманные и максимально приближенные к законам природы научные рекомендации и предложения, направленные на развитие права, совершенствование законодательства и практики его реализации (применения), улучшение организации и деятельности публичной власти и ее структур.

О возможностях конфликтологии в изучении вопросов, находящихся в орбите интересов науки конституционного права. В советский период господствующая идеология навязала такой взгляд на социальное развитие, согласно которому советское общество, в противовес вечной конфронтации присущих капитализму антагонистических сил, представлялось «бесконфликтным». Естественно, он не соответствовал действительному положению вещей и отношений и предопределил своеобразную идеализацию социального развития, причем (что

удивительно!) это учение претендовало на диалектический и материалистический подход к познанию и объяснению всего, что свойственно природе, обществу, мышлению. В постсоветский период ложный характер такого подхода стал очевидным, ибо на самом деле мир (и внутренний, и внешний) полон конфликтов, скрытых и открытых. При высокой степени накала, при вовлеченности в них больших групп населения, значительных энергоресурсов, конфликты, если они во время не предотвращены, могут иметь разрушительные, губительные последствия. Понимание этого привело к развитию нового направления в науке - **конфликтологии, которая предполагает уяснение природы разнообразных социальных конфликтов, их сущности, функций и механизмов действия, условий возникновения и способов предупреждения, урегулирования и, наконец, особенностей развертывания в соответствующей социальной среде и специфике личностного и группового поведения конфликтующих.** Кроме общей теории конфликтологии формируются и отдельные ее отрасли: конфликтология политическая, юридическая, национальных отношений, рыночных отношений и предпринимательства, межличностная и др.

26

Применимы ли общая теория конфликтологии и разные ее отрасли в науке конституционного права? На этот вопрос, думается, должен быть дан положительный ответ.

Ценность конфликтологии для науки конституционного права состоит в том, что она выделяет типы конфликтов, ориентируясь на выявление истинных источников конкретного конфликта, его сторон, подлинных мотивов их поведения. В современной конфликтологии, что важно для науки конституционного права, выработаны методы выявления того, каков конфликт - реальный или ложный, определены способы (переговоры, примирение, посредничество и др.), технологии их регулирования и разрешения. Наиболее смелые исследователи предлагают рассматривать конфликт как норму во взаимоотношениях между людьми и их институциональными образованиями. Вместе с тем, ими обращается внимание на то, что конфликт (его причина, ситуация, развитие, последствия), поддаются нормативно-правовому урегулированию в том смысле, что право указывает на дозволенные формы конфликтных отношений и запрещает другие, выходящие за допустимые пределы.

Глубокий и всесторонний анализ постулатов, решений, выводов и предложений конфликтологии с целью использования их в законотворческой и правоприменительной практике - одна из важнейших задач конституционного права, юриспруденции в целом.

3. Источники науки конституционного права. Если под источниками науки понимать все те материалы, которые отражают процесс развития какого-либо явления, содержащие данные, позволяющие познать его характер и содержание, то источниками конституционного права как науки выступают материалы, которые позволяют судить о содержании, характере, основных направлениях эволюции конституционного права как отрасли, регулируемых ею общественных отношений, закономерностях и тенденциях их развития. С известной долей условности все источники науки конституционного права логично подразделить на следующие виды: теоретические и нормативные источники, результаты деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также данные социологических исследований.

Теоретические источники. Любая современная наука развивается на базе ранее сформулированных выводов, которые подверга-

27

ются критическому анализу в целях выявления их теоретической и практической состоятельности. Случается так, что в одних условиях какие-то предложения отвергаются, а в других условиях оказываются востребованными. Это обусловлено тем, что ученые различных эпох и стран могут применять несхожие концептуальные подходы; выводы, сделанные ими, могут не только не совпадать, но даже быть противоположными. Их осмысление - важный фактор развития науки. Таким образом, к теоретическим источникам конституционного права как науки относятся труды отечественных (дореволюционных, советских, современных) и зарубежных ученых, созданные ими учения, теории, концепции, выработанные ими рекомендации и предложения.

Нормативные источники. Прежде всего, это Конституция РФ. Далее, это конституции и уставы ее субъектов, ранее действовавшее конституционное законодательство, законы и иные нормативно-правовые акты (в том числе указы Президента России). В части, не противоречащей действующему российскому законодательству, сюда входят и нормативно-правовые акты бывшего Союза ССР.

Осмысливая нормативные источники науки конституционного права, ученые анализируют

заложенные в них концепции, сравнивают с нормами, действовавшими ранее, комментируют порядок применения существующих нормативных предписаний, формулируют предложения, направленные на совершенствование конституционно-правового законодательства. Источником науки конституционного права является также иностранное конституционно-правовое законодательство: конституции и законодательные акты стран ближнего и дальнего зарубежья.

Результаты или практическая деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Знания, полученные конституционно-правовой наукой, нуждаются в проверке их истинности. Кроме того, сама наука развивается, опираясь на практику органов государственной власти и местного самоуправления, опыт реализации конституционно-правовых норм. Связь науки и практики в сфере действия конституционного права характеризуется тем, что, с одной стороны, именно практика ставит перед наукой конкретные задачи, а с другой стороны, только наука способна сформулировать выводы, предложения и рекомендации, направленные на

28
совершенствование практической деятельности. Следовательно, эта часть деятельности структур государственной власти и местного самоуправления, ее результаты - тоже источник науки конституционного права.

Результаты социологических исследований. Они как источник науки конституционного права имеют еще сравнительно небольшую историю. Несмотря на это, ясно, что в современных условиях получить достоверную информацию и спрогнозировать будущее без социологических исследований сложно, а в ряде случаев просто невозможно. В науке конституционного права социологические исследования применяются в самых различных областях. И с этой точки зрения она смыкается с социологией и политологией.

Источниками науки конституционного права являются также **официальные материалы** (речи и выступления руководителей государства и регионов, депутатов, программы и уставы партий, заявления их лидеров), **материалы периодической печати** (статьи, интервью и др.), **архивные материалы** и многое другое.

Причем, чем богаче источниковедческая основа конституционно-правового исследования, тем оно содержательнее, интереснее. В этой связи очень желательно, чтобы при проведении тех или иных исследований в области науки конституционного права использовались, по возможности, все перечисленные виды источников. Это позволит избежать одностороннего взгляда на вещи и явления, уменьшить риск ошибочного решения задачи, увеличить шансы быть объективным в анализе, в суждениях, выводах, предложениях и рекомендациях.

4. О понятиях и категориях науки конституционного права. Различия между понятиями и категориями просматриваются в одних работах достаточно ясно, в других - не очень, в третьих - вообще сложно понять, где понятие и где категория. Условимся: понятие - мысль, которая по какому-то определенному характерному признаку выделяет из некоторого множества (универсума) и собирает в класс (вид, группу) предметы (вещи, явления), обладающие этими же признаками; категория - предельно широкое понятие, в котором отображены наиболее общие и существенные свойства, признаки, связи и отношения предметов, явлений объективного мира. «Термин», «сло-

29

во», «знак», «символ» - все они очень близки к «понятию». К «категории» же близки «закон», «закономерность».

О степени развитости той или иной науки можно составить определенное представление по системе понятий и категорий, используемых ею. Можно заметить: в силу особенностей объекта и предмета «в обиходе» науки конституционного права предельно широкий набор понятий и категорий.

Сегодня российская наука конституционного права находится в стадии становления. А это значит: интеллектуальная работа, направленная на формирование и развитие ее понятийно-категориального аппарата, во многом находится в состоянии поиска. Хотя по наиболее принципиальным вопросам и существует известная определенность, в целом же система конституционно-правовых понятий и категорий является открытой, а не закрытой. Следовательно, исследование понятий и категорий науки конституционного права с использованием различных методов - еще одно важное направление ее развития.

5. Развитие науки конституционного права. Конституционные идеи в России возникли на рубеже XVII-XVIII веков. Однако тогда они

были еще далеки от научности.

К началу XX века российский конституционализм не представлял собой какого-то единого и цельного учения, а имел вид разрозненных научных направлений и общественных движений. Так, с достаточно высокой степенью определенности можно вести речь о демократическом конституционализме, либеральном конституционализме, консервативном конституционализме правых земцев, правительственном конституционализме. По оценкам ряда исследователей, в России к началу бурных событий 1917 года сложился государственный строй, который может быть обозначен как конституционно-монархический⁸.

Научная мысль о конституции и основанном на ней развитии государства и общества формировалась, находясь под влиянием западных правовых традиций. Были сильны позиции **юридического позитивизма**, который, однако, не был столь монолитен, как представляют себе некоторые авторы. Вместе с тем развивалась и **социологическая юриспруденция**. Если сторонники юридического позитивизма предпочитали иметь дело с «чисто» юридическим материалом (изуча-

30

ли нормы права, государственность, пользуясь только специально-юридическими методами, оперируя только правовыми понятиями и категориями), то представители социологической юриспруденции открыто включали социальные и политические моменты в государственное право. Они были убеждены в том, что при изучении государственной организации важно изучать не только нормы, но и сами силы, определяющие эту организацию; при изучении норм необходимо сопоставлять их с фактическими отношениями, которые эти нормы регулируют. В дореволюционной России в области конституционного (государственного) права работали крупные ученые-юристы: Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, Н.И. Палиенко, Б.Н. Чичерин, А.С. Яценко и др. Они сформулировали основные понятия российского государственного права, создали теоретические и специально-юридические конструкции, которые представляют научную ценность и для современных исследователей права и государства. Как правило, дореволюционные российские ученые-государствоведы высказывались за ограничение всевластия царя, но в большинстве своем были сторонниками монархии. «Верховная самодержавная власть», обеспеченная еще и преимуществами конституции, казалась им самой большой социальной ценностью. Поэтому крах монархии в России для многих из них стал тяжелой личной драмой.

В советский же период конституционное право как самостоятельная наука не могла развиваться. Она была обречена на то, чтобы «выживать» в составе единой науки «советского государственного права», которая была построена на **признании научной ценности только марксистско-ленинской методологии** исследования права и государства вообще, государственного права в частности. Принципиальное значение для науки советского государственного права имели работы К. Маркса «Гражданская война во Франции», Ф. Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства», В.И. Ленина «Государство и революция», а также произведения руководителей ВКП(б)-КПСС, решения руководящих партийных органов. Научные разработки государствоведов дореволюционной (досоветской) России были полностью отброшены как не соответствующие новой, ставшей господствующей, идеологии марксизма-ленинизма. Любые отступления от нее жестко пресекались. Поэтому

31

советское государственное право могло развиваться только на ее основе и в заданных ею параметрах.

На первых порах, в 20-е, особенно в 30-е и 40-е годы преобладали работы комментаторского плана; разъяснялись положения Конституции РСФСР 1918 года, затем Конституции СССР 1936 года, популяризировались высказывания классиков марксизма-ленинизма. Но в 60-е годы стали появляться работы, посвященные и сравнительному государствоведению. А это позволило отказаться от тезиса о том, что советское государственное право является вершиной научной мысли. В эти же годы начался отход от рассмотрения государственного права с чисто классовых позиций, хотя последние считались определяющими. Несмотря на то, что в 60-70-е годы стала пропагандироваться идея общенародного государства, имеющего более широкую социальную базу, чем государство диктатуры пролетариата, концепция правового государства не признавалась вплоть до конца 80-х годов.

Несмотря на заидеологизированность и заполитизированность, в решении специально-юридических вопросов отрасли имели место и значительные теоретические и практические

достижения. Они связаны с именами таких ученых-юристов, как Г.В. Барабашев, Л.Д. Воеводин, Д.Л. Златопольский, И.П. Ильинский, М.Г. Кириченко, В.Ф. Коток, С.С. Кравчук, Н.Я. Куприц, И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, В.С. Основин, В.А. Пертцик, Г.И. Петров, И.П. Трайнин, Б.В. Щетинин и многих других. Так, благодаря их усилиям весьма хорошо были исследованы проблемы предмета государственного права, особенности государственно-правовых норм и специфика их реализации, виды государственно-правовых отношений, их субъектный состав. Имелись серьезные исследования по проблемам источников государственного права, узловым проблемам государственно-правовой доктрины (сущности суверенитета, общим вопросам народной демократии, проблемам правового статуса личности). Рамки общеметодологических установок оставляли определенный простор для дискуссий по достаточно широкому кругу государственно-правовых проблем. Ученые-юристы принимали активное участие в формировании планов законодательных работ, в разработке конкретных законов и законодательных актов, в систематизации законодательства.

32

Начиная с середины 80-х годов прошлого, XX, столетия, в среде российских ученых-юристов, в том числе конституционалистов, государствоведов, сложилась сложная ситуация. Одни с усердием, достойным лучшего применения, отстаивали те подходы и принципы, которые характерны наиболее идеологизированным и политизированным сторонникам классового учения о конституции, праве и государстве советского периода. Другие (история их ничему не научила) стали безудержно критиковать советское государственное право, тотально отрицать все, что было наработано в советский период в области конституционализма. Третьи стали с рвением возвеличивать вклад в развитие науки российского конституционного права дореволюционных государствоведов. Четвертые чрезмерно увлеклись иностранным конституционным правом, особенно американским конституционализмом. Пятые, в смятении оставив занятия в области конституционного права, переключились на изучение других научных проблем. Отдельные ученые-юристы перестали вообще заниматься правом, в частности конституционным (государственным) правом, а углубились либо в философские, социологические, политологические проблемы, либо занялись решением сугубо прагматических задач: ушли в бизнес, в адвокаты и т.п. С принятием на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года Конституции РФ развитие российского конституционализма, в том числе науки конституционного права, идет под ее сильным влиянием. Вместе с тем, до некоторых пределов сохраняют свое значение и приведенные тенденции.

Однако сегодня достаточно очевидно, что российская наука конституционного права не может развиваться только на основе голой критики советского государственного права. В ней равно неприемлемы не критическое восприятие своего прошлого или чужого опыта конституционно-правового обустройства государства и общества, а также апология существующего режима правления. Любая наука, если она намерена существовать в этом качестве и не переродиться в свою противоположность, должна развиваться по собственным и имеющим объективное основание законам.

Конституционализм - мировое движение. Достаточно много фактов, говорящих в пользу того, что наука конституционного права сложна, но в целом едина. Вероятно, наибольшего успеха в ее разви-

33

тии можно добиться, если, исходя из признания общечеловеческих ценностей, искусно применять достижения современной методологии исследований, особенно в области сравнительного конституциоведения и сравнительного правоведения в целом (компаративистики), не забывая о том, что, несмотря на все катаклизмы, в развитии любой науки, в том числе российской науки конституционного права, просматриваются элементы преемственности, научной аккультурации. Чрезмерная политизация и идеологизация - это своего рода «медвежья услуга» развитию российской науки конституционного права. А вот неустанная работа живой конституционной мысли, направленной на поиск идей, ведущих к становлению ее теоретического потенциала и практической отдачи, думается, со временем, несомненно, даст хорошие, отличные, превосходные плоды.

Примечания

¹ Юдин Э.Г. Системный подход и принципы деятельности. - М., 1978. - С.40-48

² Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. - М.: Юрид. лит., 1976; Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: Учеб. пособие. М.: Закон и право: Издательское объединение "ЮНИТИ", 1997.

³ См.: Словарь русского языка. АН СССР. Институт русского языка. -Т.4: С - Я. - М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1961.-С.326

⁴ См.: Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. - С.650; Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. - М.: Наука, 1975. - С. 567-569

⁵ Тилле А.А. Социалистическое сравнительное правоведение. - М.: Юрид. лит., 1975. - С.11-12; Тилле А.А., Швеков Г.В. Сравнительный метод в юридических дисциплинах. Изд.2-е. -М.: Высшая школа, 1978. - С. 17-21

⁶ См.: Сравнительное правоведение. - М.: Прогресс, 1978. - С.12-13

⁷ Золтан Петери. Задачи и методы сравнительного правоведения//Сравнительное правоведение. - М.: Прогресс, 1978. - С.81

⁸ См., например: Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: Учебное пособие. - М.: ИВЦ «Маркетинг»; Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2000. - С.317-335

34

Лекция 2 КОНСТИТУЦИЯ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Конституция государства должна быть такой, чтобы не нарушать конституцию гражданина.

Станислав Ежи Лец

1. Первоначальное значение понятия «конституция». Конституционное развитие. Принято считать, что понятия «конституция» и «основной закон» являются синонимами. При нестрогом рассмотрении вопроса такой подход не может вызвать особых возражений. Если же взглянуть на этот вопрос со специально-юридической точки зрения, то вырисовывается следующая любопытная картина.

Понятие «конституция» было знакомо еще в Древнем Риме. На lingua Latina «constitutio» означает *установление, устройство*. Древние римляне использовали слово «конституция» только в отношении отдельных актов императорской власти, имевших силу источников права. Так, эдикт Каракаллы 212 г. о даровании прав гражданина всем свободным жителям Римской империи именовался «*Constitutio Antoniana*», т. е. Конституция Антониана.

Ныне нет в мире ни одного государства, которое не имело бы конституции, но не во всех государствах она именуется конституцией или основным законом. Так, в Израиле роль конституции выполняют законодательные акты, принимаемые кнессетом (парламентом). А в Республике Калмыкия вместо привычной конституции Степное Уложение.

Следовательно, можно говорить, что конституция - это основной закон, но на самом деле отнюдь не всегда конституция есть основной закон, а основной закон - конституция.

*В Европе первые признаки конституционализма появились еще в XII - XIII вв. Подписанная английским королем Иоанном Безземельным Великая Хартия вольностей - **Magna Charta Liberatum** (1215 г.) заложила основы правового государства, правовой защиты прав личности. -Хартия ограничила права короля, дала привилегии (вольности) рыцарям, свободным крестьянам, горожанам. Великий*

35

парламент 1265 г., где рядом с поименно приглашенными прелатами и баронами впервые сидели выборные представители от населения графств, рыцарей, горожан, предвещал эру господства в Европе парламентаризма¹.

Нельзя обойти вниманием правовые акты, принятые в Англии в XVII в., - «Habeas Corpus Akt» (1679 г.) и «Bill of rights» (1689 г.). Оба появились в ходе острейшей политической борьбы, которая шла между сторонниками абсолютизма и новыми общественными силами (в первую очередь буржуазией). Основное достоинство указанных актов в том, что они ограничивали абсолютную власть монарха. С принятием их буржуазия получила значительные права в парламенте, включая решение вопросов внешней политики, торговли, налогов и пошлин. Впервые в истории в них были закреплены гарантии прав человека перед судом и полицией. Все это позволило рассматривать «Habeas corpus akten» и «Bill of rights» как документы, заложившие основы современной британской конституции и оказавшие существенное влияние на развитие теории и практики конституционализма в других странах. Однако в целом в средние века существовали лишь отдельные акты конституционного типа (писаное оформление прав феодалов, городов, корпораций; соглашений между городами и королевской властью, между феодалами и королями). Утверждению идеи о конституции в ее современном значении, т. е. как об основном законе государства, способствовали буржуазные революции. Борясь с феодалами за власть, буржуазия добивалась ограничения власти монарха (короля, царя, императора и т.п.) парламентом или устройством буржуазной республики, закрепления капиталистических порядков. Этим целям прекрасно служили конституции буржуазных государств. Встречающееся иногда утверждение о том, что в Великобритании нет конституции, неверно. В этом государстве нет писаной конституции, но неписаная конституция имеется. Правда, в течение непродолжительного времени (1653-1660 гг.) здесь действовала и писаная конституция - орудие управления О Кромвеля (1599 -1658 гг.). Но эта конституция не оставила значительного следа в развитии британского конституционализма.

Современная британская неписаная конституция представляет собой совокупность различных источников права. Она состоит из следующих частей: 1) статутного права (некоторые древние акты и ряд важнейших парламентских законов конституционного характера), 2) общего права (судебное право,

прецедентное право); 3) конституционных соглашений (правила политической практики,

36

которые неукоснительно соблюдаются и считаются обязательными теми, кого они непосредственно касаются); 4) доктринальных источников (мнения именитых ученых, к которым обращаются в том случае, когда пробел в конституционном праве не может быть восполнен статусом или зарегистрированным решением суда).

Первой писаной конституцией в Европе по дате (3 мая 1791 г.) считается конституция Польши. Однако она действовала недолго. Поэтому конституционный приоритет в Европе отдается Франции. Хотя ее Конституция после победы буржуазной революции и провозглашена на несколько месяцев позже (принята 13 сентября 1791 г.), чем Конституция Польши, она оказалась устойчивей и просуществовала до 27 июня 1793 г., т. е. до принятия якобинской конституции Франции. В целом же за 200 лет буржуазной Франции принято 17 конституций.

Конституционное развитие США, которые первыми на американском континенте стали на путь утверждения традиций писаной конституции, связано с американской революцией XVIII в., стремившейся устранить остатки феодальных отношений, утвердить новые принципы и формы организации политической власти. Однако наиболее выразительная особенность этой революции - борьба американских колоний за независимость от европейской метрополии, что требовало консолидации, единства всех сил для борьбы с британской короной, вело к сглаживанию внутренних противоречий. Логика революционной борьбы привела к идее новой формы конституции, в которой закрепление высших политико-правовых принципов и норм осуществляется в виде единого и писаного документа, «свода положений, на который можно ссылаться, цитируя статью за статьей»²

Иногда историю американской конституции рассматривают лишь с точки зрения эволюции только федеральной Конституции, т. е. текста, одобренного Филадельфийским Конвентом 17 сентября 1787 г. и вступившего в силу 4 марта 1789 г.¹ Между тем, до этой Конституции было принято 16 конституций штатов, которые заметно отличались друг от друга, что явилось следствием принятия их на разных этапах американской революции, отражения особенностей социальной борьбы и специфики расстановки политических сил, складывающихся в тех или иных штатах. В дальнейшем конституционное развитие в США шло таким образом, что Конституция США с 26 поправками действует уже более 200 лет, а в штатах к идее конституционной реформы обращались достаточно часто. Средний возраст конституции штата чуть

37

больше 80 лет. Следовательно, с познавательной стороны наиболее продуктивным представляется изучение истории американской конституции с применением метода сравнительного анализа общенациональной конституции и конституций штатов.

С точки зрения нашего предмета существенно, что общенациональной конституции США и конституциям штатов свойственны общие и специфические черты. Особенно важно следующее. В пределах правовой системы как США в целом, так и отдельных штатов конституция обладает абсолютным приоритетом перед всеми источниками права. Но нормы конституции штата не могут противоречить предписаниям общенациональной конституции, а также принятым и заключенным на ее основе законам и договорам США.

Если общенациональная конституция очерчивает сферу деятельности федерации в целом и входящих в ее состав штатов, закрепляет исключительные полномочия федерации (внешняя политика, регулирование отношений между штатами и т. д.), определяет организацию федеральных органов власти, то конституции штатов преимущественно регламентируют разнообразные стороны их внутренней жизни и организацию внутреннего управления. Вопросы избирательного права, налогообложения, организации местных органов власти, деятельности корпораций и публичных служб, землепользования, образования и т. п. включены в тексты конституций штатов и детально регламентированы.

Определенная часть россиян склонна абсолютизировать теорию и практику американского конституционализма. Между тем, при объективном анализе конституционного развития США в единстве, различии и взаимодействии общенациональной конституции и конституций штатов, в Конституции США можно выявить не только «плюсы», но и «минусы».

В XIX в. конституции создаются в большинстве буржуазных стран. В 1814 г. была принята конституция Норвегии; спустя 17 лет, в 1831 г., Бельгии. Буржуазная революция 1848 г. во Франции ознаменовалась принятием новой конституции страны. Затем были разработаны и приняты конституции Италии (1848 г.), Пьемонт-ский статут), Люксембурга (1868 г.), Швейцарии (1874 г.), Нидерландов (1887 г.). В XIX в. конституционный строй был введен в ряде стран Латинской Америки: Венесуэле, Мексике, Чили, Аргентине, Перу, Бразилии, Уругвае; во второй половине XIX в. конституции были приняты в Новой Зеландии и Канаде. В начале XX

38

в. принимаются и вводятся в действие конституции Австралии (1901 г.), Германии (1919 г.), Австрии (1920 г.).

Несмотря на большое многообразие писаных конституций, сложившихся в XVIII, XIX вв. и начале XX в., все они в большей или меньшей степени берут за образец институты (особенно парламентские традиции),

характерные для британской неписаной конституции.

Октябрьская революция 1917 г. в России, вторая мировая война, распад мировой колониальной системы в 60-е годы существенно обновили политическую картину мира, возникла новая мозаика конституций, которая эволюционировала по мере развития общества и государства.

В послевоенный период были приняты или существенно обновлены конституции (основные законы) многих буржуазных государств Европы (Италия, Франция, Дания, Греция, Испания, Португалия), Азии (Япония, Турция, Южная Корея, Филиппины), Америки (Бразилия, Боливия, Гондурас, Доминиканская Республика, Сальвадор, Канада). Каждая из них, отражая социальные, национальные, политические, исторические, религиозные и другие особенности соответствующей страны, имеет своеобразные черты. Вместе с тем всем им характерны некоторые общие признаки. В отличие от конституций, принятых в XVIII, XIX и в начале XX в., они, как правило, более детальны. В них содержится достаточно большое число конституционно-правовых норм, направленных на усиление социальных гарантий граждан, предусматривающих развитие демократических институтов государства и общества.

Конституции отдельных стран, освободившихся от колониальной зависимости (например, Индии, Малайзии) представляют собой весьма солидные по объему документы. Между тем, конституции ряда государств Тропической Африки кратки.

В странах так называемой «народной демократии» (начиная с 70-х годов - зарубежные социалистические страны) за время их существования было принято по две, три и более конституции. В силу этого они могут быть подразделены, по меньшей мере, на следующие группы:

1) конституции и конституционные акты, принятые в период становления народной власти, в том числе революционно-демократические конституции. Это конституция МНР 1924 г., конституция ДРВ 1946 г., конституция Кубы 1959 г., закон о государственном строе ВНР (1946 г.), конституционный закон о структуре и компетенции высших органов ПНР (1947 г.) и другие;

39

2) конституции, принятые на этапе построения социализма. Это конституция МНР 1940 г., конституция Болгарии 1947 г., две конституции Румынии (1948 и 1952 гг.) и Вьетнама (1960 и 1980 гг.), конституция Кубы (1976 г.), три конституции Югославии (1946, 1963, 1974 гг.) и Албании (1946, 1950 и 1976 гг.), четыре конституции Китая (1954, 1975, 1978 и 1982 гг.);

3) конституции, закрепляющие построение основ социализма и переход к строительству развитого социализма.

Словом, к середине-концу 80-х годов, т.е. к началу распада сложившейся к этому времени и казавшейся прочной мировой социалистической системы, в государствах, входивших в эту систему, действовали конституции.

Несмотря на определенные различия по признаку целей и задач, формы, все они были едины в том, что законодательно закрепляли основные принципы социалистической организации общественных отношений: диктатуру пролетариата, примат народного суверенитета над государственным, руководящую роль коммунистической партии в государстве и обществе и господствующее положение марксистско-ленинской идеологии, социалистическую общественную собственность, плановое ведение народного хозяйства, расширение прав и свобод граждан и др.

С вычлениением из состава стран, освободившихся от колониальной зависимости, стран социалистической ориентации (Алжир, Ангола, Конго, Эфиопия и др.) связано появление еще одного класса конституций - конституций государств социалистической ориентации, которые по ряду параметров схожи с конституциями социалистических государств. Вместе с тем, в них немало и особенного, отражающего, в частности, региональную специфику государств африканского и арабского мира.

Общим для конституционного развития названных государств является то, что в большинстве их конституции были приняты спустя достаточно продолжительное время после освобождения от колониальной зависимости. При этом во многих из них в течение сравнительно короткого периода сменилось несколько конституций. Так, в Народной Республике Конго за 16 лет были приняты 4 конституции - в 1963, 1969, 1973, 1979 гг.

Современные реалии таковы, что с признанием новой шкалы ценностей, с крупными изменениями в экономике, политике, государственности проблема конституции вновь стала актуальной. Однако большинство государств западной демократии сохраняет приверженность прежним конституционным идеалам и прин-

40

ципам. Не торопятся отходить от традиций ранее принятой формы конституционализма и ряд азиатских государств, входивших в прежнюю мировую социалистическую систему. Зато произошли крупные изменения конституционного строя многих других государств, в частности, Восточной Европы и Африки.

«Парад суверенитетов», распад Союза ССР, образование Содружества Независимых Государств, обновление России путем подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора образовали новую конституционно-правовую ситуацию в пределах бывшего Союза ССР: в бывших союзных (ССР) и автономных (АССР) республиках в разное время были приняты новые конституции, ориентирующиеся на идеи и принципы свободы и демократии, справедливости и порядка.

Таким образом, за последние три с небольшим века сменилось несколько «поколений» конституций. Современный период характеризуется, в частности, тем, что утверждается в жизни новый тип Основного закона, для которого характерны определенные особенности, связанные с демократизацией общества, с изменениями, происходящими в ценностных ориентирах населения, с новыми подходами к осмыслению теории и практики гражданского общества и правового государства.

2. Современное понимание конституции. Сегодня слово «конституция» имеет несколько значений и в зависимости от области знания, отрасли науки используется в целях характеристики различных объектов. В правоведении наметилось два основных подхода к пониманию конституции.

Первому подходу свойственно формальное понимание конституции. Если суммировать все оттенки характеристики конституции (С.С. Алексеев, А.В. Мицкевич, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Л.Б. Тиунова и др.), не выходящие, однако, за пределы этого подхода, то получается, что конституция - основной закон государства, закрепляющий основы экономического и общественного строя страны, форму правления и форму государственного устройства, правовое положение личности, порядок организации и компетенции органов власти и управления как в центре, так и на местах, организацию и основные принципы правосудия, избирательной системы. В правовой системе, в системе законодательства сторонниками этого подхода конституция обычно рассматривается не только в качестве нормативно-правового акта, но и

государственно-

политического документа учредительного свойства. Вместе с тем, обычно обращается внимание на то, что в конституции существенно специально-юридическое начало. Отмечается, что конституция есть, по существу, единственный и главный закон в том смысле, что, выступая как основополагающее начало, она влияет на развитие общественных отношений либо через соответствующую систему законодательства, либо тем, что служит непосредственной нормативно-правовой основой при решении конкретных юридических дел. Подчеркивается, что конституция - это политико-правовой акт этапного характера, закон, который выражает и закрепляет самостоятельную стадию развития права и государства.

Второму подходу присуще большее внимание социальной стороне конституции. Так, В.Б. Пастухов считает, что «...конституция - явление гораздо более глубокое. Это акт не государственного, а общественного волеизъявления. Конституция не столько документ, сколько способ жизни общества. Принимая Конституцию, общество делает первый шаг на пути к рациональному устройству своей жизни»⁶.

Особое направление образует теория советской конституции. В этой сильно идеологизированной и политизированной теории ключевое место отводится обоснованию классового характера советской конституции, ее творческой роли в преобразовании общественной жизни, связанности с задачами социалистического и коммунистического строительства. Большое внимание в этом учении уделяется характеристике конституции как основного закона, выяснению соотношения в ней нормативных и программных задач. Подчеркивается, что советской конституции присуща учредительная функция, обладание высшей юридической силой. Советская конституция, согласно ее теории, закрепляет основные начала советского государственного и общественного строя, важнейшие принципы законодательства, служит базой для текущего законодательства. В теории советской конституции получили разработку проблемы, посвященные предмету (объекту), методу, пределам, механизму конституционно-правового регулирования общественных отношений, сущности, функциям, структуре советской конституции, ее социальной ценности, этапам развития и т. д.⁷

Отдельные авторы, рассуждая о конституции, наряду с понятием «конституция» нередко используют еще и такие понятия, как «конституционализм», «конституционный строй», не особенно за-

42

ботаясь о том, каков объем этих понятий, каково их соотношение с понятием «конституция»

Достаточно распространенным является взгляд, согласно которому конституция есть выражение соотношения социальных сил в классовой борьбе, средство легитимации власти, одержавшей победу в этой борьбе. С этой точки зрения интерес представляют взгляды В. И. Ленина.

Вместе с тем, существует взгляд, по которому конституция - это своеобразное отражение консенсуса, специфический общественный договор, «общественное право», правовая основа эффективного решения прежде всего общих дел, вытекающих из природы всякого общества и, кроме того, задач, вытекающих из противоположности между правительством и народными массами, устойчивая правовая система жизнеобеспечения общества, предусматривающая механизмы его самосохранения и саморазвития⁸.

Можно заметить, что в теоретических подходах к пониманию конституции сказываются различия во взглядах на понятие права, на соотношение права, государства и общества, на взаимосвязь права и закона, на понятие законодательства, на действие правового фактора в обществе, на социальное развитие в целом. Если стоять на почве права, понимаемого в качестве меры свободы, находящейся в зависимости, с одной стороны, от уровня развития человеческой цивилизации в

целом, характера и особенностей конкретного общества, где видную роль играет государство, а с другой - от сознания и воли законодателя, который не изобретает законы, а лишь формирует, выражает в сознательных положительных нормах внутренние законы развития общественных отношений, если разделять концепцию правового государства в его гуманистическом, демократическом варианте, если, наконец, исходить из цивилизованного понимания социального развития, то наиболее продуктивным выглядит взгляд на конституцию, по которому она характеризуется как закономерное явление, призванное обеспечить общенациональный консенсус, устойчивое политическое развитие социума и его безопасность. Такое представление о конституции, думается, не противоречит классовому видению основного закона, но является результатом более глубокого осмысления сущности конституции, следствием более высокой степени развития конституционализма в условиях наблюдаемого во многих странах размывания традиционных классов и смещения акцентов во взаи-

43

моотношениях между социальными слоями общества с конфронтационного, антагонистического противостояния на взаимоприемлемый широкий социальный компромисс, осознаваемый как баланс интересов соответствующих социальных групп. С этих позиций предпочтительней выглядит развитие такого подхода к пониманию конституции, который предполагает более полное раскрытие ее специально-юридических достоинств, устранение из нее ограниченных идеологических характеристик, освобождение ее от декларативности и фиктивности, превращение ее в реальный правовой акт прямого действия, обладающий наивысшей юридической силой.

В ряду же понятий «конституция», «конституционный строй», «конституционализм» последнее понятие, на наш взгляд, наиболее широкое. При высокой степени абстракции конституционализм, думается, может рассматриваться в качестве центрального понятия в категориальном аппарате современного государствоведения, включающего в свое содержание учение о конституции (т.е. теорию, философию конституционного права), собственно конституцию, конституционное законодательство (т.е. позитивное конституционное право), конституционную практику (т.е. практику применения конституционного законодательства, «живое» конституционное право). Конституционный же строй, надо полагать, - это вся система государственных и общественных институтов, где собственно конституция - лишь один из ее элементов, наиболее авторитетная законодательная основа строя. Собственно Конституция как Основной Закон здесь существенна, пожалуй, преимущественно в качестве критерия правомерности текущего законодательства, а также деятельности исполнительной и судебной власти.

2. Функции и структура конституции. По мнению профессора Сурена Адиебоковича Авакьяна, с которым, думается, в принципе можно согласиться, любой конституции - независимо от социальной системы - свойственны следующие функции: **учредительная, организаторская, внешнеполитическая, идеологическая, специально-юридическая.**

Суть учредительной функции конституции заключается в том, что она, появляясь в результате принципиальных изменений в жизни общества, становится своеобразной основой его развития в последующем.

44

***Организаторская** функция конституции проявляется в том, что она не только закрепляет достигнутое и ставит задачи перед личностью, обществом, государством, но и стимулирует активность, инициативу, предприимчивость граждан, нацеливает государственные органы и различные общественные образования, государственных служащих и политический актив вести себя в соответствии с новыми правовыми и социальными реалиями.*

*Конституция обращена не только к внутренней жизни страны, а является еще и фундаментом внешней (политической, экономической, социально-культурной и т.д.) деятельности государства. А это значит: конституция выполняет еще и **внешнеполитическую** функцию.*

*Об **идеологической** функции конституции можно вести речь в том смысле, что она закрепляет систему социальных ценностей, стремится к тому, чтобы они овладели массами, т.е. любая конституция является в известном смысле **мировоззренческим** документом.*

*Для **специально-юридической** функции конституции характерно то, что она является основой правовой системы страны или нового этапа в ее развитии; непосредственно регулирует общественные отношения и, как документ прямого действия, может быть основой для их возникновения и развития; дает мощный стимул развитию законодательства, воплощающего общие конституционно-правовые идеи и принципиальные положения⁹.*

Таким образом, если исходить из всего многообразия функций, выполняемых конституцией, главное назначение современной конституции состоит в надежном конституционно-правовом обеспечении политической стабильности. Однако в условиях активных социальных и

политических преобразований «политическая стабильность» уже не может пониматься как способность сложившейся политической системы сохранить в неизменности свою структуру. Концепция такого рода стабильности, являвшаяся в годы «застоя» самоцелью режима, в современных условиях должна уступить место концепции стабильности как «устойчивости политического развития», исходящей из возможности и необходимости политической системы управлять социальными процессами, контролировать их развитие, преобразуя в этих целях, если необходимо, свою собственную структуру. В соответствии с этим современная конституция решает

45

следующие задачи: во-первых, легитимирует естественные права и свободы человека; устанавливает конституционно-правовые основы социального статуса гражданина; во-вторых, учреждает структуры правового государства и обеспечивает развитие гражданского общества, так как эти два явления неразрывно связаны друг с другом, одно без другого не может существовать и развиваться; в-третьих, закрепляет надежные и эффективные механизмы защиты конституционного строя, который удовлетворяет общим интересам, требованиям устойчивого политического развития.

При фундаментальном анализе конституции на предмет ее структурной специфики выясняется, что конституция как юридический акт, как правило, состоит из конституционных институтов, которые в законодательном плане обычно облекаются в нормы, изложенные в форме статей, сводимых в главы, разделы, части собственно конституции или получающих закрепление в органических законах в тех государствах, где они практикуются. В структурном отношении элементы конституции взаимосвязаны в той степени, в какой это необходимо, чтобы обеспечить ее единство, стабильность, законность и демократический правопорядок. Структура конституции с той или иной степенью адекватности соответствует основным объектам конституционно-правового регулирования.

Существенное влияние на структурную композицию конституции оказывает историческая традиция, связанная с конституционно-правовым регулированием общественных отношений. Так, в конституциях западных стран (в частности, США и Франции) при установлении правовых основ государства и общества на переднем плане - государство; особое внимание в них уделяется организации и деятельности законодательной и исполнительной властей. Сложившаяся в России традиция такова, что конституция регулирует общественные отношения, относящиеся к сфере не только государства, но и общества. Теория Советской конституции ориентирует на то, что конституция - основной закон как государства, так и общества; в конституции закрепляются основы общественного строя и государственного устройства, система органов государства, принципы их организации и деятельности, права и обязанности граждан, гарантии прав. Указанные традиции сказались и на проектах новой Конституции Российской Федерации. Так, в проекте, подготовленном по ре-

46

шению политсовета Российского Движения демократических реформ (авторы разработки С.С. Алексеев, А.А. Собчак, при участии Ю.Х. Калмыкова и С.А. Хохлова, в проекте, одобренном политсоветом Союза Возрождения России и Конгрессом русских общин (автор - депутат Моссовета С.П. Пыхтин), в проекте, предложенном Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным, представлена западная конституционная традиция, по которой адресатом Конституции является лишь государство. В проекте авторского коллектива во главе с О.Г. Румянцевым, доминирует российская традиция: конституция обращена как к государству, так и к обществу. Она же в сильно идеологизированном и политизированном варианте, свойственном советским моделям конституции, представлена также в проекте рабочей группы под руководством Ю.М. Слободкина. Несомненно, всякая конституция - это, прежде всего, основной закон государства. Если подходить к проблеме исторически, любая конституция учреждается главным образом для того, чтобы определить устройство государства. Однако никакая конституция не может обойти вопрос о взаимоотношениях с главными институтами общества - прав и обязанностей граждан, семьи, собственности, общественных и религиозных учреждений и т.д. Следовательно, вполне допустима такая структурная организация Основного закона, когда в нем содержатся нормы и институты, посвященные не только государственному устройству, но и гражданскому обществу (или общественно-политическому строю, его политической, экономической, социально-культурной функциям). Этот вывод подкрепляется и тем, что все современные конституции демократических государств (даже сохранивших монархическую форму правления - Швеции, Испании) начинаются

с того, что власть и суверенитет исходят от народа (или нации). В конституциях послевоенных государств Запады имеются специальные разделы о правах и свободах (не только в политической, но и в социально-экономической и социально-культурной сферах). Значительное место отводится социальным и экономическим задачам (или принципам деятельности) государства, например, основные законы Греции, Испании, Италии, ФРГ, Франции.

Тем не менее, едва ли оправданно стремление охватить конституционно-правовым регулированием все стороны экономической, социальной и культурной жизни общества. Все же вектор конститу-

47

ционно-правового регулирования должен склоняться в сторону регламентации государства, а не общества. Вся основная сфера устройства общества должна быть предоставлена саморегулированию, индивидуальному правовому регулированию. С этой точки зрения основной закон общества скорее не конституция, а гражданский кодекс, взятый вместе с генетически связанным с ним законодательством - брачно-семейным, трудовым и др.

Иначе говоря, если конституция претендует на то, чтобы быть современной, то в ее структуре достаточно ясно должно быть выражено, на шкалу какой системы социальных ценностей она ориентирована.

Сравнительный анализ известных конституций позволяет заключить, что в качестве основных структурных элементов гуманистической и демократической конституции часто выступают следующие конституционно-правовые институты: основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, государственно-территориальное устройство, форма правления, местное самоуправление, гарантии конституции (конституционализм).

3. Виды конституций. Представления о конституции могут быть существенно расширены, если построить классификацию в соответствии с наиболее существенными в теоретическом и практическом отношении признаками. Выясняется, что все известные конституции могут быть сгруппированы по видам в зависимости от ряда классификационных оснований.

С общесоциальной точки зрения на передний план выдвигается такой критерий классификации конституций как *соответствие действительности, глубина отражения* социальных реалий.

По этому признаку различают *действительные и фиктивные* конституции.

Мыслители и политические деятели, рассматривающие в качестве источника социального развития, смены общественно-экономических формаций, разрушения одних и формирования других правовых систем, государственных образований классовую борьбу, все известные конституции делят на две группы: *буржуазные и социалистические*. Но эта классификация, по которой буржуазные конституции характеризуются как эксплуататорские, антинародные и

48

недемократические, а социалистические как антиэксплуататорские, народные и демократические, требует критической оценки.

Достаточно большое многообразие видов конституций предлагает *специально-юридическая* теория.

По *форме правления*, закрепленной в конституциях, различаются *монархические* (Бельгия, Великобритания, Швеция, Япония) и *республиканские* (Италия, Китай, Россия, США, Франция, ФРГ) конституции.

По устанавливаемой *форме государственно-территориального устройства* конституции подразделяются на два вида: *федеральные и унитарные*. Думается, можно вести речь и о *конфедеративных* конституциях. Таковы, на наш взгляд, статьи конфедерации, принятые Континентальным конгрессом 15 ноября 1777г.

Как простые (унитарные), так и сложные (федеративные) государства состоят из определенных частей, т.е. являются как бы составными. В соответствии с этим, можно выделить *общенациональные* конституции (США, ФРГ, Российской Федерации, Испании и др.) и конституции *отдельных частей составного государства* (штатов, земель, республик в федеративных государствах, автономий в унитарных государствах).

Демократические и недемократические. На такие два вида могут быть подразделены все конституции по оформляемому ими *политическому режиму*. При этом недемократические конституции в свою очередь могут быть подразделены еще на два вида: *авторитарные и тоталитарные*. Демократические конституции отличаются тем, что они гарантируют определенный объем прав и свобод, предусматривают формирование органов власти выборным путем, допускают политический и идеологический плюрализм и т.д. Недемократические же

конституции (авторитарные и тоталитарные) провозглашают такие принципы образования органов власти, которые ведут к господству одной партии, ограничивают или запрещают деятельность других политических партий и объединений, отвергают идеологический плюрализм, что компенсируется широкой социальной демагогией. Отсюда неизбежное сращивание партийного и государственного аппарата, развитие тотальной административно-командной системы, отсутствие реальных гарантий прав и свобод че-

49

ловека и гражданина, лишь формальное их декларирование. Социальная практика, однако, свидетельствует, что и демократические конституции служат иногда лишь прикрытием недемократических режимов. С другой стороны, порой при демократическом режиме на какое-то время сохраняется действие недемократической конституции.

По форме все конституции принято делить на **писанные и неписанные**. Однако эта классификация требует, на наш взгляд, критического отношения, так как во многом условна. Так, Конституцию Великобритании принято считать неписаной. Между тем, хотя она и не состоит из одного правового акта, построенного по определенной схеме, но включает в себя значительное число нормативно-правовых актов: Билль о правах (1689 г.), законы о выборах, принимавшиеся в XIX и XX веках, акты о парламенте (1911 и 1949 гг.) и др. По общему правилу, Конституция США относится к числу писаных. Однако она дополняется рядом неписанных правил и конституционных обыкновений, появление которых не отражает представления и волю отцов-основателей Конституции.

Существует также и классификация, по которой различаются конституции **формальные и материальные**. Вроде бы эта классификация не отличается от предшествующей. Но вот что обращает на себя внимание: формальная конституция, как правило, писаная, а материальная конституция обычно частью писаная (имеются в виду те законы, которые в совокупности дают писаную конституцию), частью неписаная (конституционные обычаи, судебные прецеденты и т.д.). В этой связи следовало бы уточнить само понятие конституции.

Создается впечатление, что добиться единого взгляда на понятие «конституция» сложно, так как, на наш взгляд, **сущность** конституции дуалистична. По признаку **факта** конституция - это реальное соотношение социальных сил общества: конструируют общественные отношения те, кто в данный исторический момент фактически господствует в области политики и экономики, по признаку же **права** конституция - это всегда нормы, обладающие высшей юридической силой, никакие другие нормы права не могут им противоречить.

Формальная конституция может быть **кодифицированной и некодифицированной**. Если кодифицированная конституция представляет собой единый нормативный правовой акт, то некодифициро-

50

ванная - это, как правило, известная совокупность нормативно-правовых актов, в равной степени обладающих высшей юридической силой. В постсоветское время в Российской Федерации получила развитие практика заключения договоров о взаимном разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации в целом и органами государственной власти ее субъектов. Заключено 42 таких договора. Кроме того, заключаются разнообразные соглашения публично-правового характера. Существуют определенные основания рассматривать указанные договоры и соглашения в качестве элементов неписаной конституции в одном ряду с нормативно-правовыми актами конституционно-правового значения. Если принять эту точку зрения, то в этом списке некодифицированная конституция может быть представлена как совокупность определенных нормативно-правовых актов и публично-правовых договоров и соглашений.

По сравнению с некодифицированной конституцией кодифицированная имеет определенные преимущества. Во всяком случае, применение первой порождает меньше проблем, чем второй, особенно если она состоит из большого числа нормативно-правовых актов, договоров и соглашений, рассеянных по различным государственным инстанциям. Однако следует иметь в виду, что кодифицированная конституция — это тоже непростой нормативно-правовой акт; часто она имеет достаточно сложную структуру.

Для конституций характерно большое разнообразие **по способу разработки их проекта и принятия текста**. Как на наиболее характерные можно указать на следующие виды таких конституций: **октроированные, договорные, народные**.

Октроирование означает осуществление всех процедур, связанных с введением конституции,

односторонним актом монарха или президента. Примером октроированной конституции могут служить Хартия короля Людовика XVIII 1814 г., японская конституция 1937 г. Можно считать октроированной конституцией и Положение о башкирах 1863 г., дарованное башкирскому народу императором Александром II.

К октроированной конституции тяготеет **харизматическая** конституция (от греч. слова «charisma», что означает милость, божественный дар) - конституция, в разработке и принятии которой веду-

51

Г

шук» роль играет политический лидер, имеющий большое **влияние**, или диктатор той или иной страны, своей личностью придающий определенный колорит политическому режиму.

Договорные конституции, в основе которых лежит договор, весьма редки, но встречаются.

Обычно такие конституции являются свидетельством слабости сложившейся политической власти и возрастания политического влияния народа и его представительных органов. Так, по существу, договорной конституцией является конституционный акт Вюртенберга 1819 г., Цюрихско-Лондонское соглашение 1959 г. между Великобританией, Турцией и представителями греческой и турецкой общин Кипра, по которому островному государству была предоставлена независимость.

Народными принято называть конституции, источником которых является избирательный корпус, который принимает конституцию в лице выборных органов (учредительного собрания, парламента и т.п.) либо на референдуме.

Часто конституции вырабатываются учредительным собранием (конституантой) - выборным органом, который имеет главной или единственной целью создание конституции. Учредительные собрания вырабатывали конституции в США в 1787 г., во Франции, Италии, Югославии в 1945-1947 гг., в Португалии в 1975-1976 гг., в Болгарии, Румынии в 1990-1991 гг. и во многих других государствах. Обычно учредительное собрание после выполнения этой своей задачи распускается, но известны случаи (Греция - 1975 г.), когда после принятия конституции учредительное собрание преобразовывалось в обычный парламент. В этой связи иногда учредительные собрания подразделяют на суверенные и несуверенные. Если суверенное учредительное собрание принимает конституцию окончательно, то несуверенное учредительное собрание вырабатывает лишь текст конституции, который затем утверждается иным способом. Так, конституции Индии и Италии разработаны и окончательно одобрены учредительными собраниями. Конституция США 1787 г. была разработана учредительным собранием, а затем ратифицирована конституционными конвентами штатов. Во Франции проект конституции (1958 г.) выработан конституционным комитетом, а затем одобрен путем референдума. Конституции Греции (1975 г.), Испании (1978 г.) были разработа-ны парламентом и вынесены на референдум.

Иногда, однако, конституция вырабатывается правительством, а затем передается на утверждение парламента или народа.

Референдумы, используемые при принятии конституции, по своему значению неодинаковы.

Полноценен тот референдум, на котором утверждается конституция, гласно разработанная и принятая парламентом или учредительным собранием. Референдум же, на который выносятся проект конституции, подготовленный правительством помимо парламента, а нередко и вопреки ему, по существу представляет собой плебисцит, где голосуется фактически доверие правительству или руководству партии в социалистических странах.

По **способу изменения, внесения поправок и дополнений** конституции принято дифференцировать на три вида: **гибкие, жесткие и особо жесткие**.

Гибкими принято именовать такие конституции, в которые изменения, дополнения, поправки могут вноситься путем принятия обычных парламентских законов. Таковы, например, Конституция Монако 1911 г., Конституция Ганы 1960 г. **Жесткими** считаются конституции, для изменения которых установлен более сложный порядок, чем для обычных парламентских законов. Известны различные способы обеспечения жесткости конституций. Чаще всего для внесения изменений, дополнений, поправок устанавливается требование квалифицированного большинства в палатах парламента. Иногда требуется повторное голосование парламента того же созыва, но через определенный срок. **Особо жесткими** оцениваются те конституции, которые могут быть изменены или дополнены лишь при получении положительного результата на референдуме, одобрении большинством субъектов федерации, либо при повторном принятии предложения об

изменениях, дополнениях, поправках парламентом следующего созыва.

Существуют конституции, в которых различные их части изменяются по-разному. Например, для внесения поправок в большую часть конституции Мальты необходимо абсолютное большинство голосов всех членов палаты представителей, положения же о составе и порядке избрания парламента, о президенте республики могут быть изменены лишь единогласным решением всех членов палаты. Наконец, некоторые положения изменяются решением 2/3 всех членов парламента с утверждением на референдуме.

52

53

Распространенными способами включения поправок в текст конституции являются: замена прежних положений вновь утвержденными, исключение прежних, добавление новых. Значительно реже новые положения прибавляются к действующему тексту без формального исключения тех норм, которые перестали действовать.

В большинстве конституций не содержится оговорок в отношении их пересмотра, но в некоторых встречаются такие ограничения либо по существу, либо временного характера. В конституциях некоторых государств закрепляется, что полный пересмотр текста конституции невозможен.

На порядок внесения изменений, дополнений, поправок оказывает влияние и форма государственно-территориального устройства. В федеративных государствах этот порядок обычно более сложен, так как в нем в определенных формах участвуют субъекты федерации или органы, выражающие их интересы. Однако иногда с усложненным порядком можно встретиться и в унитарных государствах, где верхнему уровню местной власти предоставляются достаточно широкие права.

Процедуры изменения конституций разнообразны, общим является, пожалуй, следующее.

Субъекты, обладающие правом инициативы пересмотра основного закона, как правило, те же, что и в обычном законодательном процессе. Процедура пересмотра конституции состоит из двух этапов: принятия поправок парламентом и их ратификации. В большинстве государств в изменении конституции участвует его глава. Обычно он лишь промульгирует поправки. Иногда (например, в Италии) он не имеет права вернуть законопроект о внесении изменений в парламент для повторного обсуждения, но в некоторых государствах (в Бельгии, Дании, Нидерландах и др.) он может по совету правительства отказать в даче санкции на закон. В отдельных государствах (например, в США) глава государства в изменении основного закона не участвует вообще, даже не промульгирует поправки.

По *характеру действия* можно различать конституции *прямого и косвенного действия*. Если в первом случае конституция может быть использована при разрешении конкретных юридических дел, то во втором случае конституция не может быть использована в ¹ этих целях. Иначе говоря, она может действовать, реализовываться

54

лишь через определенные нормативно-правовые акты, принимаемые в ее развитие, конкретизацию.

Значительный интерес представляет *социологическая традиция*, согласно которой конституции подразделяются на *формальные* и *«живые»*. Последние дают возможность, отталкиваясь от текста конституции, исследовать все то, что принято относить к политической системе общества и что не всегда находится в жесткой связи с положениями, зафиксированными в конституции в формальном значении.

Допустимы и иные классификации. Так, по признаку *продолжительности действия* конституции могут быть разделены на *недолговечные и долговечные; временные и постоянные*; по *характеру текста* - на *простые и сложные*; по *языку изложения текста* - на *моноязычные и би (поли) язычные* и т.д. Существует и традиция выделения *политических* конституций.

Примечания

См.: Виппер Р.Ю. История древнего мира, Васильев А.А. История средних веков. - М.: Республика, 1993. - С.401-411

² Пейн Т. Избранные сочинения. - М., 1959. - С. 208.

См.: Конституция США: История и современность / Под ред. А.А. Мишина, Е.Ф. Языкова. - М.: Юрид. лит., 1988.

⁴ См., например: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка в четырех томах. - Т. 2. - М., 1994. - С. 152; Словарь русского языка в четырех томах. - Т. II. - М., 1958. - С.119; Современный словарь иностранных слов. - М.: Русс. яз., 1993. - С.302; Краткий философский словарь. - М.: Изд. гр. Прогресс - Энциклопедия, 1994. - С.219-220; Краткий политический словарь. - М.: Политиздат, 1988. - С. 185-186; Юридический энциклопедический словарь.-М.: Сов. Энциклопедия, 1984.-С. 148-150.

См.: Алексеев С.С. Государство и право: Начальный курс. - М.: Юрид. лит., 1993. - С. 45; Мицкевич А.В. Становление основ нового конституционного строя в Российской Федерации // Государство и право. - 1992. - № 8. - С. 12; Тихомиров Ю.А. Конституция в «семье» правовых актов // Конституционный вестник. - 1992. № П.- С. 125-134; Топорнин Б.Н. Конституция в социалистическом правовом государстве // Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. - М., 1989. - С. 24-45; Конституционная реформа в СССР: предпосылки и основные направления // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. - М., 1990. - С. 3-19; Тиунова Л.Б. Конституция и правовое государство. - СПб., 1992.

55

⁶ Пастухов В.Б. Становление российской государственности и конституционный процесс: политологический аспект // Государство и право. - 1993. - № 2. - С. 94.

⁷ Подробнее см.: Куприц Н.Я. Из истории науки советского государственного права. - М.: Юрид. лит., 1971; Богданова Н.А. Наука советского государственного права: Историко-теоретическое исследование. - М.: Изд-во МГУ, 1989.

⁸ См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или Принципы политического права // Руссо Ж.-Ж. Трактаты. - М.: Наука, 1969. - С. 151-256; Шапов А.П. О конституции // Шапов А.П. Неизданные сочинения. - Казань: Изд-во Общества археологии, истории и этнографии при Казанском университете, 1926. - Т. 33. - Вып. 2/3.

⁹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. - М.: РЮИД, 1997. - С. И-19

56

Лекция 3

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ

Чтобы она была еще хуже,

конституцию постоянно

следует улучшать

Мечислав Шарган

1. Основные вехи конституционного развития Российского государства. Если Англия начала приобщаться к традициям конституционализма уже в начале XIII века, то в России под влиянием Европы первые конституционные идеи и проекты появились лишь в XVIII веке. Известны, например, конституционные проекты графа Н.И. Панина, А.Р. Воронцова. В 60 - 80-х годах этого столетия большое внимание конституционным вопросам уделяли С.Е. Десницкий, Д.И. Фонвизин, Н.И. Новиков. Видную роль в развитии конституционной мысли в России сыграли А.Н. Радищев, Ф.В. Кречетов.

Именно в XVIII веке были заложены основы двух направлений в развитии конституционализма — **дворянского и просветительского**, которым и дано было оказывать влияние на формирование и развитие общественного мнения, повышение его роли в жизни общества на протяжении длительного исторического периода.

В конце XVIII - начале XIX вв. в России становятся все более популярными идеи конституционной монархии, ограниченной парламентом, республиканского обустройства России, отмены крепостного права, развития местного самоуправления и другие. При чисто внешнем обзоре движение за конституционное развитие России выглядит единым. Но на деле в нем можно усмотреть, по меньшей мере, следующие направления: **радикально-демократическое, либеральное и консервативное**. Правда, следует заметить, выделение этих направлений в общероссийском конституционном процессе в значительной степени условно. При некотором изменении ракурса появляется возможность и в названных направлениях различить разные течения.

Известно, что в первой половине XIX века возникают тайные общества, в которые входили представители высших аристократических кругов, ставящие целью проведение государственно-правовых преобразований, принятие конституции. Весьма любопытны, напри-

57

мер, проект конституции "Русская правда" П.И. Пестеля и проект Никиты Муравьева.

Декабристов, членов этих тайных обществ, особенно их руководителей, можно отнести к **радикал-демократам** (или, точнее, радикал-либералам), так как они, имея слабое представление о традиционных, глубинных основах российского общества, для достижения своих, в целом добродетельных, целей делали ставку не на эволюционные процессы, а на радикальные революционные преобразования.

Вместе с тем, малоизвестно, что в это же время реформаторские настроения, связанные с принятием конституции, не были чужды и императору Александру I, друзьями юности которого были молодые, любознательные, мыслящие и деятельные молодые люди: В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев, П.А. Строганов, А. Чарторыйский. Царству Польскому была дарована конституция, которой Александр I даже

присягнул¹. Кроме того, он намеревался путем принятия ясных законов обеспечить неприкосновенность личности и частной собственности, смягчить уголовное законодательство. Это время творчества великого русского историка Н.М. Карамзина. В первой половине XIX века с благословения царской фамилии вырабатываются конституционные проекты М.М. Сперанского и Н.Н. Новосильцева. Поскольку мысли и дела всех названных лиц были направлены на то, чтобы обеспечить эволюционное, поступательное развитие общества, избегая революционных потрясений, расширить свободу личности, укрепить частную собственность, традиционные институты духовной жизни (религию, науку, искусство), сохранить, модернизировав в соответствии с принципами конституционализма, традиционные государственные институты, то движение, представляемое частью из них, может быть, на наш взгляд, охарактеризовано как **либеральное**, другой же частью - как **консервативное**.

Значительное явление в развитии конституционализма первой четверти XIX века - конституционный проект 1820 года «Государственная уставная грамота Российской империи», в разработке которого, кроме Н.Н. Новосильцева, принимали участие еще князь П.А. Вяземский и французский юрист А. Дешан. Текст этой Грамоты включал в себя 191 статью, сгруппированных в шесть глав: 1) предварительные распоряжения; 2) о правлении Российской импе-

рии; 3) ручательства державной власти; 4) о народном представительстве; 5) о судебной власти; 6) общие постановления.

По нему царь был единственным источником всех в империи властей: гражданских, политических, законодательных, военных. Носителем исполнительной власти выступал Государственный совет, состоящий из Общего Собрания и Правительственного совета (Комитета министров) Государственный совет, в котором председательствовал император, имел совещательный голос. Предусматривалось образование 10 министерств.

Провозглашалось народное представительство, органом которого объявлялся Государственный сейм (Государственная дума), включающий в свой состав императора и две палаты: Сенат (верхняя палата) и Посольская палата (нижняя палата). Он должен был созываться на 5-летний срок и был призван рассматривать законопроекты, вносимые от имени императора через Государственный совет, бюджет и налоги. Состав Сената был пожизненный, Посольская палата назначалась императором из кандидатов, избранных посольскими палатами наместничеств.

В качестве основной государственно-территориальной единицы предусматривались наместничества, каждое из которых включало несколько губерний.

Административная власть отделялась от судебной. Судьи должны были руководствоваться в своих действиях только законом.

Подданным империи предоставлялись определенные права. Провозглашался принцип, согласно которому закон в равной мере оказывает покровительство всем. Никто не может быть наказан иначе как в силу закона, постановленного и обнародованного до совершения преступления, и по приговору того суда, которому он подсуден.

Несмотря на компилятивность (ощущается влияние Польской конституции 1815 года, французских конституций - Конституции VIII года Республики, хартии 1814 г., германских конституций - Баварии и Вюртембурга (1818 - 1819 гг.)), приверженность крепостному праву, сословному делению общества, «Государственная уставная грамота Российской империи» - этапная веха в развитии российского конституционализма, свидетельство достаточно высокого уровня интеллектуальной мысли и культуры того времени в области права и государственности.

Однако тогда ни один из этих проектов конституции не состоялся. 19 ноября 1825 года Александр неожиданно умер в Таганроге. А

59

плохо организованное выступление декабристов "Северного общества" 14 декабря 1825 года на Сенатской площади в Санкт-Петербурге под общим лозунгом "За Конституцию!" было быстро и жестоко подавлено правительственными войсками, принесшими присягу новому императору Николаю I. Не увенчалось успехом и вооруженное выступление декабристов "Южного общества". В результате радикально настроенные декабристы были осуждены, но в глазах многих стали героями. Во время процесса над декабристами либерал Сперанский был среди судей, но и здесь он остался приверженцем либерализма: согласился с суровым приговором в отношении декабристов, но высказался против смертных казней. Однако отношение к Сперанскому было не столь однозначное, как к декабристам. Многие его просто не знали.

Известная подвижка в направлении утверждения конституционализма имела место в России в 60-70 годы XIX века при осуществлении либеральных реформ (крестьянской, земской, городской, судебной, военной) в период правления Александра II. Однако реакционная контрреформа конца XIX века не дала возможности развиваться этим началам.

В это время М. Т. Лорисом-Меликовым при активном и непосредственном участии Великого Князя Константина Николаевича был разработан проект, который известен как «конституция Лорис-Меликова». В нем предусматривалось создание представительных учреждений, допущение представителей общественности в законодательном процессе. Он был положительно оценен Александром II 17 февраля 1881 года с поправками даже утвержден. Но он все же не был принят. 1 марта 1881 года (именно в тот день, когда планировалось утверждение конституции Лорис-Меликова) Александр II был убит. А его преемник Александр III отклонил этот проект. Либеральные проекты М.Т. Лорис-Меликова - решительный шаг на пути к конституции, следовательно, к несправедливости и к всевозможным интригам, - подвел итог инициативам М. Т. Лорис-Меликова К.П. Победоносцев. Таким образом, конституция Лорис-Меликова - лишь эпизод, характеризующий наступивший политический кризис. Напротив, «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», принятое 14 августа 1881 года на три года, по существу, стало фактической российской конституцией. Действуя до февральских событий 1917 го-

60

да, оно способствовало тому, что Россия несколько десятилетий развивалась практически как полицейское государство: режим исключительности стал обычным явлением, к которому, однако, многие не могли привыкнуть.

В предреформенный и последующий периоды сложилась концепция "Русской Конституции", автором которой был Афанасий Прокофьевич Шапов (1831-1876 гг.)². Эта концепция столь оригинальна, что ее необходимо рассмотреть детальнее.

О конституционно-правовой концепции обустройства России А.П. Шапова можно составить представление на основании следующих источников: лекции-беседы "О конституции" от 28 ноября 1860 года, письма кн. П. П. Вяземскому от 8 октября 1861 года, письма Александру II, а также других материалов, относящихся к 50-60 годам XIX века.

А. П. Шапов считал, что русская конституция не может быть сочинена никем, в том числе ни Муравьевым, ни Пестелем, ибо даже Пестель, этот гений 14 декабря, был все же гением "незрелым, односторонним", и все движение декабристов было "незрелым, односторонним, поскольку им явно не хватало всенародности". О своих же конституционных приоритетах А.П. Шапов говорит так: "Я демократ, друг федеральной союзной общинно-демократической конституции русской"³.

Для осуществления самобытных черт русской конституции, которую он представлял себе не в виде письменного документа, а в виде основных учреждений и устойчивых общественных традиций, Шапов считал необходимым осуществить "всестороннее и глубокое историческое самопознание", затем и критическое обсуждение русским умом при помощи наук "конституционных опытов Европы и Америки" и, наконец, согласовать все это с историческими, территориальными и федеративными особенностями русского конституционного устройства, которое должно удовлетворять "всем потребностям народов, населяющих Россию".

В более развернутой форме при "сооружении Новой России" следует проанализировать и обсудить исторические, политико-экономические, юридические, географические и энергетические условия и элементы нашей русской конституции.

Из прав и свобод А.П. Шапов выдвигал на первое место право на свободное слово - "живое и литературное". "Свобода разума и слова - первый дар конституции, первый закон ее кодекса". Народ в условиях свободы сочетает всестороннее и глубокое историческое

61

самосознание "с совершенным политическим самопознанием". "Народ имеет естественное право думать сам о себе, своих интересах и делах".

Другое естественное право народа — самому заботиться о себе и делать это либо самому, либо через своих избранных представителей, а не через какие-нибудь единичные и приказные власти. Строй, который установится благодаря такому самоуправлению народа, мыслитель называл еще "земским народосветием", поскольку земство - это земля-область, она образует основу народного бытового строя, и потому народосветие земских людей (людей данной области) есть один из основных элементов земско-областного народовластия, которое принимало в исторической жизни разнообразные формы. "Дух народный" творил разнообразные формы земского народосветия (областных общин) - великорусские городские веча, юго-западные сеймы и рады, казацкие круги, областные земские советы (последние возникли в смутное время во всех великорусских областных общинах). Хотя централизация разрушила "грубые формы" народовластия и самоуправления в областном масштабе, тем не менее, элементы такого земского областного народосветия все еще сохраняются, особенно на уровне "многочисленных и разнообразных сельских общин". У А.П. Шапова были особые надежды на плодотворную роль сельской общины - основной социальной ячейки "сельской Руси". В практике сельских земских общин, сельских мирских сходок он видел "жизненный росток юридического саморазвития народной жизни".

А.П. Шапов находил, что "конституция есть полное признание прав и свободного труда, свободы всех производительных сил народа и естественное уравнивание этих свободных и производительных сил". Условия несвободы хорошо известны по предшествующей истории, когда жизнь крестьян протекала "в стоне и бегстве от податей и налогов, от подушной переписи, от рекрутчины, от dec/готического

областного начальства, от крепостного права в бунтах противогосударственных". Главное уравнивание происходит не на лично-индивидуальном и сословном уровне в соотношении с полномочиями центральной власти, а с учетом физико-географических и этнографических условий. По мнению А.П. Шапова, конституция «дает цену мирному общинному элементу и соизмеряет земско-областные и конфедеративные права и взаимоотношения различных общин сообразно физико-географическим и этнографическим условиям». Он считал, что "историческая народная идея областных земских советов и всена-

62

родных соборов рано или поздно во имя исторического права, во имя уважения к духу и потребностям нашего народа, выразившихся в течении истории, рано или поздно должны быть приняты в соображение и при новой конституционной организации местного областного и всеобщего непосредственного народосветия".

Можно заметить, что концепция "Русской конституции" А.П. Шапова эклектична, в ней сказывается влияние исторической школы права, естественно-правовой доктрины, позитивизма. Бесспорным ее достоинством в теоретико-познавательном плане является то, что она привлекает внимание к аналитическим возможностям синтеза результатов различных наук: истории, юриспруденции, политэкономии, этнографии и др. Поражает смелость автора писать и говорить на самую запретную в то время тему - о конституции⁴.

Любопытная с позиций конституционализма социально-правовая ситуация складывается в России в начале XX века.

Манифестом Николая II от 6 августа 1905 года учреждалась Государственная Дума и утверждалось Положение о выборах в нее. Манифест от 17 октября 1905 года провозглашал основные права и свободы, а Закон от 23 апреля 1906 года закреплял участие народных представителей в законотворческом процессе.

В высшей степени интересен принятый Советом земских и городских деятелей проект «Основного закона Российской Империи». Структура его такова.

Раздел первый. О законах (статьи 1-14). Раздел второй. О правах российских граждан (статьи 15-35).

Раздел третий. Учреждение Государственной Думы (статьи 36-97).

Глава первая. О составе и порядке образования Государственной Думы (статьи 36-50);

Глава вторая. О членах Государственной Думы (статьи 51-64).

Глава третья. О собраниях Государственной Думы (статьи 65-73);

Глава четвертая. О внутреннем устройстве и порядке занятий Государственной Думы (статьи 74-81);

Глава пятая. О предметах ведомства и пространств власти Государственной Думы (статьи 82- 94);

Глава шестая. Особенности правила (статьи 95-97);

63

Раздел четвертый. О министрах (статьи 98-103);

Раздел пятый. Об основах местного самоуправления (статьи 104-108);

Раздел шестой. О судебной власти.

Кроме того, к проекту прилагался состоящий из 23 статей «Избирательный закон», который, по существу, был его органической составной частью.

По существу, данный проект предполагал установление в России конституционного правопорядка, формирование гражданского общества и правового государства. В ст. 1 проекта говорится, что «Империя Российская управляется на твердых основаниях законов, издаваемых в порядке, сим основным законом установленном». А в 17 статьях второго раздела проекта прописаны права российских граждан, которые превосходят в какой-то степени даже Всеобщую Декларацию прав человека ООН 10 декабря 1948 г. В проекте реализована идея о разделении властей, заложены основы парламентаризма и местного самоуправления. Предполагалось, что Государственная Дума - общероссийский парламент - будет состоять из двух палат - земской палаты и палаты представителей, а в областях, губерниях, уездах и волостях или в соответствующих им - . делениях будут образованы самоуправляющиеся союзы, именуемые земствами. Города должны были образовывать самоуправляющиеся общины. Вместе с тем, проект не направлен на разрушение основ императорской власти. По проекту Россия - империя. Проекты законов исходят от императорской власти или от Государственной Думы и не иначе получают силу закона, как «по одобрению Государственной Думы и по утверждению Императором за собственноручным Его Величества подписанием» (ст.5). Государственный канцлер и, по его представлению, прочие министры назначаются указами Императора (ст.98)⁵

Взятые вместе приведенные императорские акты многими (особенно в период до февральской революции 1917 года) рассматриваются как российская конституция, до некоторых пределов ограничивающая власть русского императора⁶. Такое мнение, надо сказать, стало популярным и в конце 80-х - начале 90-х гг. XX века⁷.

Отдельные авторы (например, И.А. Исаев) склоняются к тому, что в начале XX века Россия становится конституционной монархией⁸.

64

Однако такой взгляд разделяется не всеми. Так, по мнению Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, Ю.Ф. Ярова с изданием отдельных законов Россия в начале XX века не стала конституционной монархией, ибо, несмотря на их принятие, государственное устройство, верховная власть остались неизменными⁹.

Любопытна оценка ситуации, сложившейся в России в результате революции 1905-1907 годов, данная известным немецким социологом Максом Вебером. Он считал, что в этой революции демократия не победила, а под натиском общественного мнения сложился «мнимый конституционализм» (Scheinkonstitutionalismus), который представляет тактическую уступку самодержавия, но не долгосрочную программу конституционно-правовых преобразований. Он был убежден, что в России невозможна быстрая реализация программы западного конституционализма. Если Россия хочет твердо встать на путь цивилизованного развития, то она, по его мнению, обречена на то, чтобы упорно работать в направлении внедрения в общественное сознание новых принципов экономической независимости, индивидуализма и личных прав¹⁰.

Думается, что точка зрения М. Вебера во многом справедлива не только для России начала XX в., но и в значительной степени сохраняет свое значение для России конца XX - начала XXI вв.

Какова была позиция Временного правительства к идее конституционно-правового обустройства России? Вопрос этот, к сожалению, в учебной литературе, по существу, не получил должного освещения. Между тем, он крайне интересен и было бы, думается, весьма полезно на основании сохранившихся документов и других материалов до некоторой степени прояснить его.

Как известно, Временное правительство придерживалось идеи, согласно которой вопрос о государственном устройстве России должен решаться Учредительным собранием. По одному из его решений выборы и созыв Учредительного собрания должны были состояться соответственно 17 и 30 сентября 1917 года. Однако вскоре день выборов был перенесен на 12 ноября, а срок созыва Учредительного собрания - на 29 ноября 1917 года. В порядке подготовки к Учредительному собранию Временное правительство в октябре 1917 года образовало Особую комиссию по составлению проекта Основных законов, т.е. Конституции. В составе этой комиссии, возглавляемой

65

профессором Н.И. Лазаревским, было около 30 представителей науки государственного права, общественных деятелей. Комиссия приступила к работе 11 октября 1917 года. К 20 октября 1917 года проект в основном был составлен.

Вот перечень вопросов, которые должны были стать в дальнейшем главами Конституции Российской республики:

- 1) Декларация прав гражданина и их гарантии, подданство;
- 2) Принципы федерализма, автономии и самоуправления, компетенция законодательных учреждений;
- 3) Государственный и местный языки; народное представительство, двухпалатность представительных органов, компетенция палат, организация делопроизводства, сессий палат, роспуск палат, конституирование, иммунитет, совмещение членства в парламенте с государственной службой; способ избрания президента, его функции; организация судов: независимость, несменяемость, военные и специальные суды; армия; Совет Министров, бюджет, займы, финансовый контроль; международные отношения и договоры, порядок пересмотра конституции, судебная гарантия конституции; печать, гербы, знамя;
- 4) Государство и церковь (эта рубрика появилась не сразу, а позже, после достаточно серьезной дискуссии)

Анализ содержания этих вопросов - специальная тема. Здесь же отметим, что в целом проект предусматривал либеральную модель развития России, принципы которой исповедовали представители элитарного течения общественной мысли, которое, увы, не имело прочных корней в глубинных слоях российского общества, хотя, надо сказать, в основном интересы их она выражала и отстаивала. Результат: несмотря на превосходные идеи и хорошее качество, проект как основной закон не состоялся.

Октябрьская революция 1917 года, отношение к которой ныне в России неоднозначно, привела к появлению ряда принципиально новых конституций. Пятым Всероссийским Съездом Советов 10 июня 1918 года была принята Конституция РСФСР - Основной закон российского пролетарского государства. С образованием в 1922 году Союза ССР, 31 декабря 1924 года, была принята Конституция СССР. Всего же за 75 лет существования Союза ССР было принято 'более 100 конституций, в том числе три общесоюзные: 1924, 1936, 1977 годов, четыре общероссийские: 1918, 1925, 1937, 1978 годов.

Конституция РСФСР от 11 мая 1925 года отразила статус Российского государства как субъекта другой, более сложной федерации. В ней указывалось, что РСФСР добровольно объединилась с иными республиками в новое государственное образование и по своей воле передала часть своих прав Союзу ССР, закреплялись новации в структуре и компетенции органов государственной власти и управления. Из текста Конституции РСФСР были исключены уже устаревшие положения о социализации земли, о рабочем контроле и др.

Новый импульс конституционное развитие в России получило с принятием «сталинской» конституции - Конституции СССР 1936 года. На ее основе Чрезвычайный 17-й Всероссийский съезд Советов 21 января 1937 года принял очередную Конституцию РСФСР. Она имела ряд особенностей. Так, в развитие теоретического вывода официальной идеологии того времени о полной победе социализма, в ней фиксировался тезис о морально-политическом единстве советского народа в связи с ликвидацией эксплуататорских классов, закреплялась принадлежность всей власти в стране Советам депутатов трудящихся, провозглашалось господство социалистической собственности на орудия и средства производства. В Конституции декларировалось полное равноправие всех граждан независимо от их прошлого и настоящего положения, устанавливалась новая избирательная система, впервые предполагающая всеобщие, равные и прямые выборы при тайном голосовании.

Малоизвестно, что в конце 30-х годов XX века популярным (особенно широко за рубежом) русским философом, правоведом и го-сударствоведем И.А. Ильиным был подготовлен «Проект Основного Закона Российской Империи (черновая схема)». Он был совсем недавно найден профессором русской словесности А.Е. Климовым в Мичиганском архиве И.А. Ильина и только в 1996 году впервые опубликован в России благодаря настойчивости и энергии ЮЛ. Лисицы".

Проект этот (а он состоит, по существу, из 15 разделов) любопытен тем, что составляет альтернативу Конституции Союза ССР 1936 г. в том смысле, что по нему Союза ССР нет. Вместо него новая Россия, которая не коммунистическая и не советская. А.И. Ильин видит ее (Россию) в своем проекте независимой и сильной. «Русская государственная власть или будет сильной, или ее не будет вовсе. ...России нужна власть сильная, но дифференцированная. Сильная, но выдержанно-правовая. Сильная, но не просто и не

67

только бюрократическая. Сильная, но децентрализованная. Воински закреплённая, но лишь в качестве последнего аргумента. Полицейски ограждённая, но не преувеличивающая компетенцию полиции», - пишет И. А. Ильин, предваряя содержание проекта конституции.

По И.А. Ильину, сильная власть должна быть свободна от внутренних противопоставлений (верховная власть не должна противостоять никаким неверховным органам, ни действительным (вроде «ответственного министерства», «парламента», «федерального совета», «государственного совета»), ни фиктивным (вроде «народного суверенитета»), ибо такие противопоставления вредны и подрывают власть. Не может и не должно быть двух или трех первоисточников власти. Власть принадлежит главе государства, возглавляющему (лично или через своего представителя) всякую коллегию - законодательную, исполнительную, судебную, воинскую. Не может быть в России «дуалистического» строя. Не нужны две силы: с одной стороны, власть палаты или народа, а с другой - власть правящего главы, а нужна одна сила — власть правящего главы, ведущего народ, страну, все учреждения¹². Не должно быть никаких установлений, тяготящихся о власти; если они возникнут, то это будет началом распада¹³. Таким образом, И.А. Ильин - сторонник самодержавия. Его проект конституции предусматривает, что глава Российского государства - законно избранный государь, а до восшествия на престол - его временный заместитель в звании Верховного Правителя.

И. А. Ильин убежден: «Государство тем прочнее, чем более оно приближается к братской корпорации, а по форме - к отечественному учреждению. ...Участие и соучастие гражданина в строительстве государства драгоценно, жизненно необходимо. Но это участие не должно колебать и разлагать единства, авторитет и силу власти. Государство всегда останется учреждением и никогда не превратится в корпорацию; но оно должно насытить формы учреждения духом корпорации»¹⁴. По И.А. Ильину, Российское государство едино и нераздельно. Оно имеет единый состав граждан, определенный законом; единую, законом очерченную территорию; единую государственную власть, строение которой устанавливается основным законом; единый свод законов, в который включаются и все местные законы. В качестве основной государственно-территориальной единицы И.А. Ильин рассматривает наместничество, разделенное на уезды и волости. Власть полномочная и ответственная должна присутствовать на местах. Однако система центральных учреждений не должна воспроизводиться на местах (как при федеративном и со-

68

ветском строе). План учреждений должен быть ясен, прост, не обременен дроблением полномочий; полномочие должно восприниматься как обязанность и должно быть неразрывно связанным с ответственностью. Наместник представляет главу государства в пределах своего наместничества, но

работает с более простой системой учреждений. Таким образом, И.А. Ильин видит новую Россию в плане государственно-территориального устройства унитарным образованием с элементами корпоративности. Если заботиться о спасении и сохранении России, то по режиму правления она, по мнению И.А. Ильина, должна быть национальной диктатурой, опирающейся на верные войсковые части и быстро выделяющие из народа наверх кадры трезвых и честных патриотов. Правит не большинство, а меньшинство. Государство процветает, если это меньшинство - лучшие люди, аристократия, но не порождению и не по сословию, а по качеству лица и воспитания»⁷.

«Проект Основного Закона Российской Империи», подготовленный И. А. Ильиным, не мог быть реализован в условиях Союза ССР 30-40-х годов, ни позднее. Однако теоретические положения, развиваемые им в многочисленных публикациях»⁸; конечно же, не могли не оказать известное влияние на формирование правосознания, мировоззрения, особенно в части вопросов государственно-правового обустройства. Так, об этом свидетельствуют события Великой Отечественной войны 1941-1945 гг., связанные, например, с деятельностью власовцев, что принято оценивать только негативно.

Верховный Совет РСФСР 12 апреля 1978 года принял четвертую по счету Конституцию Российской Федерации. Поводом тому стало введение в действие Конституции СССР 7 октября 1977 года. Новая республиканская Конституция сохранила прежнюю форму государства, включая государственное устройство, но несколько усовершенствовала систему государственной власти. Она содержала ряд новых статей о правах граждан, но в основном своем содержании в соответствии с Конституцией СССР закрепляла выводы о построении развитого социализма, о социальной однородности общества, о совершенствовании социалистических отношений.

В Центре хранения современной документации (ЦХСД) находится практически не известный широкой общественности проект Конституции СССР. Он был разработан в начале 60-х годов прошлого столетия, в период так называемой «хрущевской оттепели». Его намеривались вынести на всенародное обсуждение, а затем

69

рассмотреть и одобрить на заседании Верховного Совета СССР. По замыслу проектантов, окончательно новая Конституция СССР должна быть принята на всенародном референдуме.

Главной особенностью этого проекта являлось то, что он, с одной стороны, должен был способствовать преодолению крайностей сталинской Конституции, а с другой - зафиксировать «достигнутые народом завоевания» и одновременно обозначить перспективы для «развития социалистического общества и государства к бесклассовому коммунистическому обществу». Проект состоял из 216 статей и с точки зрения юридической техники представлял собой документ весьма высокого качества.

Однако после устранения от власти Н.С. Хрущева работа над этим проектом была приостановлена. Но труд проектантов был все же не напрасным. Да, «хрущевская» конституция не состоялась. Но «брежневская» конституция, т.е. принятая спустя 12 лет Конституция СССР (Конституция развитого социализма), была, по существу, «краткой редакцией» разработанного ранее проекта.

Новый этап конституционного развития российского общества был обусловлен принципиально важными крупномасштабными реформами, которые начались в СССР и РСФСР в середине 80-х годов и закончились тем, что сформированный на основе свободных выборов 1-ый Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 года принял Декларацию о провозглашении России суверенным государством. На съезде была образована Конституционная комиссия для разработки нового Основного Закона Российской Федерации. Созданный ею проект Основного Закона активно обсуждался общественностью в 1991-1993 гг. Однако в связи с конфронтацией между законодательной и исполнительной властью решение вопроса о принятии Конституции России все время откладывалось, что породило в стране конституционный кризис. Чтобы выйти из него, Президент Российской Федерации 20 мая 1993 года издал Указ о создании Конституционного Сопределения, на которое возложил задачу подготовить проект нового Основного Закона России. В течение лета и осени 1993 года Сопределение с участием депутатов Российской Федерации и представителей самых широких слоев общественности вело работу над текстом будущей Конституции.

2. Конституция РФ 12 декабря 1993 года. В отличие от советских конституций РСФСР (от 10 июня 1918 года, 11 мая 1925 года,

70

21 января 1937 года и 12 августа 1978 года), эта Конституция стоит не на классовых узкопартийных позициях, а строится на принципах приверженности общечеловеческим ценностям, свободе, демократии, праву, справедливости и порядку.

Коротко о порядке ее принятия. Всенародное голосование по проекту Конституции РФ было проведено на основании Указа Президента от 15 октября 1993 года и в соответствии с утвержденным этим Указом Положением.

Положение предусматривало, что всенародное голосование - всеобщее и равное - осуществляется путем

тайного волеизъявления граждан. Правом участвовать во всенародном голосовании обладают все граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста. Не могут участвовать в этом голосовании граждане, признанные судом недееспособными и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

По Положению для того, чтобы принять положительное решение о принятии Конституции РФ, требовалась явка более 50% избирателей и голосование более 50% явившихся в пользу принятия Конституции.

Всенародное голосование состоялось 12 декабря 1993 года. Вот его результаты: в голосовании приняли участие 58 миллионов 187 тысяч 755 зарегистрированных избирателей или 54,8%. За принятие Конституции Российской Федерации проголосовало 32 миллиона 937 тысяч 630 избирателей или 54,8 % избирателей, принявших участие в голосовании. Против - 23 миллиона 431 тысяча 33 избирателя или 41,6% избирателей, принявших участие в голосовании.

На основании этих данных Центральная избирательная комиссия Российской Федерации признала всенародное голосование 12 декабря 1993 года по проекту Конституции РФ состоявшимся, а Конституцию РФ - принятой всенародным голосованием (протокол ЦИК РФ от 20 декабря 1993 года).

Конституция РФ - это первый акт, который, обладая высшей юридической силой, подчиняет государственную власть интересам человека и гражданина путем закрепления гуманистических и демократических основ конституционного строя страны, гуманистических основ правового статуса человека и гражданина, федеративного уст-

71

ройства России и системы ее органов государственной власти, создания правовых условий для развития местного самоуправления.

Отсюда - особенности ее структуры. Она включает в себя преамбулу и 2 раздела.

Раздел первый состоит из девяти глав и 137 статей:

Глава 1. Основы конституционного строя (статьи 1-16).

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина статьи 17-64).

Глава 3. Федеративное устройство (статьи 65-79).

Глава 4. Президент Российской Федерации (статьи 80-93).

Глава 5. Федеральное Собрание (статьи 94-109).

Глава 6. Правительство Российской Федерации (статьи 110-117).

Глава 7. Судебная власть (статьи 118-129).

Глава 8. Местное самоуправление (статьи 130-133).

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции (статьи 134-137).

Раздел второй «Заключительные и переходные положения» включает девять пунктов. Данное структурное подразделение является особенностью новой российской Конституции и не встречалось в ранее действовавших конституциях.

Каковы гарантии реализации конституционно-правовых норм? Можно указать, по меньшей мере, на следующее.

1) Поскольку нормы Конституции имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации, ее граждане, все другие субъекты, применяющие Конституцию, вправе требовать ее исполнения в полном объеме и защищать свои конституционные права и свободы в суде.

2) Гарантом Конституции РФ выступает Президент (статья 80).

3) Существенной гарантией реализации конституционно-правовых норм является их стабильность, что обеспечено особым порядком внесения поправок и пересмотра Конституции (статьи 134-137 Конституции РФ, ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 6 февраля 1998 го-

'да).

72
4) В отличие от советских конституций, ныне действующая имеет свою «охрану» — конституционное судопроизводство, осуществляемое КС РФ.

Благодаря Конституции РФ 12 декабря 1993 года, свобода и демократия стали более осязаемыми. Если вдуматься, то главный смысл принятия этой конституции состоит в том, чтобы обеспечить права и свободы человека и гражданина, создать благоприятные конституционно-правовые условия для развития структур гражданского общества, оградив их от произвола властей. И в то же время не ослабляя государство как социально-правовой институт, решающий определенные задачи и выполняющий функции, являющиеся адекватными потребностям и интересам постиндустриального общества как все-планетарного явления.

Гуманистический и демократический потенциал действующей конституции достаточно велик.

День Конституции - 12 декабря - отмечается в стране как всенародный и государственный праздник.

Но все ли знают Конституцию РФ? Результаты социологических исследований говорят о том, что около 40% населения не читали конституцию вообще, а где-то 30% ознакомились с ее содержанием частично. Лишь 20-25% населения прочли текст Конституции Российской Федерации полностью, но при этом 10-12% из этой категории людей затрудняются в понимании ряда ее положений. Следовательно, предстоит значительная по объему и разнообразная по формам и методам работа, направленная на разъяснение положений Конституции Российской Федерации, ибо со знанием их напрямую связана реальность ее действия.

Примечания

¹ В результате в Польше сложилась любопытная ситуация: самодержавный в империи монарх стал ограниченным в ее части. Конституция Царства Польского была более либеральной, чем Конституция герцогства Варшавского, дарованная ему Наполеоном, даже либеральнее всех других конституций Европы XIX века. В Центральной Европе Польша была единственным государством (этакий остров свободы), имевший парламент, избираемый всеми слоями населения. Царство Польское имело свою армию, польский язык признавался государственным (официальным), органы власти формировались, как правило, из поляков. Существовал Герб Царства Польского. Католическая религия пользовалась особым покровительством правительства. Сохраняло свое значение гражданское законодательство, введенное

73

в герцогство Варшавское в 1808 году по образцу Кодекса Наполеона. См.: Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Т.6. Законодательство первой половины XIX века. - М.: Юридическая литература. 1988.-С. 11.

² Щапов А.П. - сын дьячка и бурятской крестьянки, выпускник Иркутской семинарии и Казанской духовной академии. Известен как исследователь старообрядчества и исторического развития России. Преподавал в Казанском университете. За речь, произнесенную 30 апреля 1861 года на панихиде по жертвам восстания крестьян в селе Бездна, он был арестован и препровожден в Петербург. Находясь в тюремном заключении, А.П.Щапов обратился с письмом на имя императора Александра II, в котором высказывался за создание Российской Федерации, самоуправляющихся областей и отказ от "непомерной экономической централизации", а также в пользу "всенародного просвещения". Будущий общественный порядок представлялся ему "на-родосветием перед царем".

³ Щапов А.П. О конституции: Неизданные сочинения. - Казань: Изд-во общества археологии, истории и этнографии при Казанском университете, 1926. - Т.33. - Вып.2/3. - С.38-58.

⁴ Подробнее см.: Графский В.Г. Политические и правовые взгляды русских народников (истоки и эволюция). - М.: Наука, 1933. - С.186-189.

⁵ Проект «Основного закона Российской Империи» опубликован в № 180 «Русских Ведомостей» от 6 июля 1905 г.

⁶ Так, по мнению Н.И. Лазаревского, актами 1905-1906 годов в России учреждался конституционный строй, который ограничивал основы самодержавия парламентом. См.: Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т.1. Конституционное право. - Изд. 3-е. - СПб., 1918. - С.203.

⁷ Выступая 10 июля 1991 г. на торжественном заседании пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР, посвященном вступлению в должность первого Президента РСФСР Б.Н. Ельцина, О.В. Басилашвили высказался, что «в начале XX века Россия становится конституционной монархией. История России - это история ее культуры, без которой немыслима мировая цивилизация...». См.: Российская газета. - 1991. -2 июля.

⁸ Исаев И.А. История государства и права России: Учебное пособие. - М.: Юрист, 1993. - С.223-227.

⁹ См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в России. Кн. 1-я.-М.: Изд-во «Республика», 1992.-С.131.

¹⁰ См.: Медушевский А.Н. Макс Вебер и российский конституционализм // Отечественная история. - 1993. - № 2, март-апрель. - С.79-94.

" См.: Ильин И.А. Основы государственного устройства: проект Основного Закона Российской Империи / Сост., предисл., и примеч. Ю.Т. Лисицы.-М.: Рарогъ, 1996.-С.161.

74

¹² Ильин И.А. Указ. соч. - С.50.

¹³ Ильин И.А. Указ. соч. - С.50-52.

¹⁴ Ильин И.А. Указ. соч. - С.46.

¹⁵ Ильин И.А. Указ. соч. - С.53, 61.

Ильин И.А. О грядущей России. Избранные статьи / Под ред. Н.П. Полторацкого. - Нью-Йорк: Совм. изд. Св.-Троицкого монастыря и Корпорации Тенке Джорданвилл. - С. 148-152.

См.: Ильин И.А. Основы государственного устройства... - С. 45. В настоящее время произведения И.А. Ильина сведены в 10-томник, который выпущен в свет издательством «Русская книга» в Москве.

¹⁹ См.: Данилов А.А., Пыжиков А.В. Неизвестный конституционный проект (О разработке Основного закона страны в 1962-1964 гг) // Государство и право. - 2002. -№ 1.. с.84-89

75

Раздел II НОРМАТИВНЫЙ АСПЕКТ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Лекция 4

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Ratio scripta

Всеобщее, общее, особенное, единичное и индивидуальное - все эти категории, свойственные праву любой страны, достаточно полно и выразительно даны в понятии **правовой системы**, которая представляет собой единство, различие и взаимодействие правового сознания, собственно права (системы позитивного права), юридической практики. Не случайно компаративисты посвящают значительное внимание сравнительному анализу прежде всего и главным образом правовых систем различных стран. Правда, они никак не могут договориться: сколько же всего правовых систем или правовых семей в мире: 7, 12, 30, а может быть больше или, наоборот, меньше? Но в данном случае для нас не это главное. Важно то, что каждая страна имеет свою правовую систему.

В части системы позитивного права (главным образом **публичного права**, но не только) в государственноорганизованном обществе значительна роль **конституционного права**. Далеко не все здесь просто, как представляется тем, кто недостаточно искушен в вопросах права. Более того, многое не просто сложно, а архисложно. Временами конституционное право оказывается в своем развитии в болезненном состоянии, которое, однако, пока удавалось преодолевать. Но всегда остаются воспоминания, следы на сердце, тревога в душе. И, что любопытно, интерес к конституционному праву не снижается, а повышается. Приходит понимание: да, конституционное право - это действительно вещь, достойная самого серьезного внимания. Итак, опять в путь. Но вначале...

1. Немного о понятиях. Конституционное право или государственное право? Этот вопрос в дореволюционной (досоветской) юридической литературе был дискуссионным. Он до некоторой степени преодолевался следующей традицией: применительно к публичному праву иностранных государств, которые имели конституции, закрепляющие принципы народовластия, разделения властей и т. д., использовалось понятие «конституционное право», а для характеристики

77

публичного права России применялось понятие «государственное право», которое предусматривало решение вопросов внутренней жизни, связанные с проблемами устройства государства и государственного управления. В предмет российского государственного права входили вопросы формы правления, государственного единства, прав подданных, основные начала государственного властвования, вопросы организации верховной власти (законодательной и исполнительной), «подчиненного управления» (функции, формы, элементы административной деятельности, органы центральной и местной администрации) и самоуправления.

В советское время, несмотря на попытки некоторых ученых-юристов утвердить в науке, законодательстве и на практике понятие «конституционное право», официально признанным понятием было «советское государственное право». Для этого имелось достаточно оснований: роль партийно-советско-хозяйственно-профсоюзного актива, который отождествлял себя с государством, была исключительно велика. Единая система Советов, руководимая Коммунистической партией, распространяла свое значение на все уровни государственной власти, разделения властей не было. Конституция была, но она несколько раз изменялась. И по существу была не столько правовым актом высшей юридической силы, сколько идеологическим и политическим актом, решавшим задачу лакирования реальной картины мира, юрисдикционные же органы декларируемые в конституции принципы и нормы непосредственно не применяли. Советская конституция говорила об одном, а на практике было другое, часто прямо противоположное тому, что было записано в ней.

Конституционное право или государственное право? Этот вопрос вызывает споры и сегодня.

Одни склоняются к тому, чтобы отрасль права, науку, учебный курс, учебники и учебные пособия, кафедры вузов, подразделения научных учреждений и организаций именовать конституционным правом, а другие - государственным. Например, французская правовая традиция такова, что государственное (публичное) право рассматривается как более современное, чем частное право. При этом к его составным частям здесь принято относить: 1) конституционное право, 2) административное право, 3) государственное финансовое право, 4) международное государственное право. Третьи

78

компромиссного решения. По их мнению, можно обойтись удвоенным понятием «конституционное (государственное) право» или «государственное (конституционное) право».

Оригинальную позицию на рассматриваемый вопрос занимает профессор Александр Николаевич Кокотов. По его мнению, правовое упорядочение верховного государственного властвования и управления традиционно характеризовалось как государственно-правовое и служило для выделения в качестве самостоятельной отрасли государственного права, что вполне логично². Он находит, что и сегодня государственное право образует относительно самостоятельное правовое единство, но функционирует уже не в роли отдельной отрасли права, а в качестве комплексной составной части

конституционного права, Если правовая институционализация политической системы, включающей государство в качестве своего ядра, - задача конституционно-правового регулирования, то государственное право как часть конституционного права решает вопросы правового регулирования в рамках государственной институционализации, но не вступает в правовое пространство, связанное с упорядочением системы, если последние не соприкасаются с государственными учреждениями и не участвуют непосредственно в отправлении государственных функций³.

Представляется, такой подход имеет право на существование. Но, думается, возможен и иной взгляд. При определенных допущениях возможно деление права на государственное и негосударственное в том смысле, что государственное право - это право государства, которое может сводиться к законодательству или к прецедентам, или к тем и другим, взятым в каком-то сочетании, а негосударственное право - право общества как саморазвивающейся органической системы. С этой точки зрения обычное право, например, может рассматриваться как негосударственное право. В этом случае конституционное право может быть вписано в государственное, но может быть и выведено за его пределы, а в негосударственное (обычное) право не вписано. Если конституционное право вписано в государственное, то оно содержательно и структурно-функционально обособленный его элемент (особенный элемент государственного права). Если же конституционное право выведено за пределы государственного, но в негосударственное (обычное) право не вписано, то оно может быть представлено как некое «метанправовое» образование, выходящее за пределы государ-

79
ственного и негосударственного права, но призванное обеспечивать согласованное функционирование обеих этих систем, рассматривая в качестве главного предмета заботы человека и гражданина, их права и свободы, а власть и другие социальные институты как образования, призванные обслуживать жизненно важные потребности и интересы человека и гражданина

2. Конституционное право как отрасль современной российской системы права (понятие конституционного права РФ). Система современного российского права состоит из ряда **взаимосвязанных** отраслей права. Конституционное право - одна из них. Поэтому ему свойственны все признаки, характерные для всех отраслей этой системы. Вместе с тем конституционному праву как отрасли права присущи определенные особенности.

По признаку **предмета** правового регулирования конституционное право РФ характеризуется тем, что его нормами охватываются: а) отношения, связанные с установлением основ организации правового государства и гражданского общества; б) основы правового статуса человека и гражданина в этом обществе; в) формы и механизм осуществления государственной власти. При этом все отношения, регулируемые конституционным правом, пронизывают идеи народовластия, свободы и справедливости. Следовательно, предмет правового регулирования конституционного права - главные, основополагающие общественные отношения, то, что определяет пределы конституционно-правовых возможностей, выход законодателя за эти пределы - своеволие, что несовместимо с правом.

По признаку **метода** правового регулирования конституционное право РФ отличается от других отраслей системы права тем, что оно в наибольшем объеме и с наибольшей юридической силой обеспечивает охрану общих интересов личности, общества, государства. Это достигается следующим. С помощью конституционного регулирования а) закрепляются главные принципы и положения, определяющие развитие политической, духовной, экономической и социальной сфер жизни общества, взятых в единстве, б) обеспечивается защита общих интересов народа на максимально высоком уровне, в) устанавливаются основные начала организации всех наиважнейших сфер жизни общества закрепляются в наиболее общем виде, в) фиксируется генеральная перспектива развития общества в целом, опре-

80
деляются основные направления развития политических, социально-экономических и управленческих структур. В этом аспекте метод регулирования конституционного права носит **учредительный** характер (регламентация общественных отношений осуществляется на уровне правового воздействия).

Принципы конституционного права одновременно выступают принципами системы права в целом, что выделяет конституционное право среди других отраслей.

Конституционному праву характерна высокая степень самостоятельности, что обеспечивается его источником - конституцией, определяющей основы системы права.

В целом конституционное право Российской Федерации - это не просто отрасль права, а фундаментальная отрасль. Благодаря конституции, ее нормы юридически первичны, содержат исходный правовой материал, оказывающий решающее значение при формировании и развитии других отраслей права.

Конституционное право - ядро отечественной системы права. Если представить эту систему разделенной на две части, **публичное право** и **частное право**, то для первой конституционное право — фундамент, а для второй - крыша. Следовательно, ни публичное, ни частное право не могут существовать и функционировать без достаточно развитого, надежного и эффективного конституционного права. Отсюда то внимание, которое уделяется этой отрасли права на протяжении многих лет.

Конституционное право - воплощение той меры **свободы, демократии и справедливости**, до которой доросли человек и общество в своем развитии на данный исторический момент. Вместе с тем, конституционное право позволяет получить знания и составить мнение о том, как наш современник и наше общество в целом представляют свое будущее, какова степень благоразумия и реалистичности общества и его представителей в органах государственной власти, прежде всего, в парламенте.

3. Структура конституционного права. Первичные и наиболее осязаемые крупные структурно-функциональные образования конституционного права предопределены конституцией. Разделы юридической конституции - это и есть несущий каркас всей системы конституционного права, ее фундамент, юридическая первоосно-

81

ва. При таком подходе в качестве важнейших структурно-функциональных подразделений конституционного права могут быть представлены следующие группы конституционно-правовых норм: а) закрепляющие основы государства и общества, б) легализующие естественные права и свободы человека, обуславливающие правовое положение гражданина, в) решающие вопросы государственно-территориального устройства государства, г) устанавливающие систему органов государственной власти и принципы ее построения, виды органов государственной власти, порядок их образования, компетенцию, порядок и формы деятельности, издаваемые ими акты, д) конституирующие местное самоуправление, е) определяющие порядок принятия конституции, внесения в нее изменений (поправок) и ее пересмотр.

Как обозначать эти структурно-функциональные подразделения? Обычно они именуются **институтами** конституционного права. При таком подходе **институт конституционного права - это система однородных и взаимосвязанных норм, регулирующих достаточно устойчивый круг общественных отношений в пределах предмета данной отрасли права.**

Вроде бы все ясно. У матросов нет вопросов. Однако при углублении в предмет оказывается, что здесь далеко не все просто и ясно.

Е.И. Козлова вопрос о системе конституционного (государственного) права решает следующим образом. По ее мнению, российское конституционное (государственное) право состоит из следующих важнейших институтов:!) основы конституционного строя; 2) основы правового статуса человека и гражданина;^) федеративное устройство государства; 4) система государственной власти и система местного самоуправления.

По мнению В.Г. Стрекозова и Ю.Д. Казанчева, «система конституционного права как отрасли права включает следующие группы норм:

- 1) закрепляющие и регулирующие основы конституционного строя Российской Федерации;
- 2) устанавливающие основы взаимоотношений между государством и личностью, права, свободы и обязанности человека и гражданина;

, 3) закрепляющие национально-государственное устройство Российской Федерации;

82

4) устанавливающие порядок образования и функционирования, основы компетенции системы высших органов государственной власти, а также местного самоуправления;

5) закрепляющие порядок внесения конституционных поправок и пересмотра конституции, заключительные и переходные положения»⁵.

М.В. Баглай считает, что система российского конституционного права включает следующие основные правовые институты с их внутренними подразделениями (подсистемами): основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, избирательная система (избирательное право), президентская власть, законодательная власть, исполнительная власть, государственная власть субъектов, судебная власть и прокуратура, местное самоуправление, порядок внесения поправок и пересмотр конституции⁶.

Существуют определенные сложности и в научной квалификации отдельных групп конституционно-правовых норм.

К. В. Арановский обозначает избирательное право в качестве института: «...под избирательным правом подразумевается институт, т.е. совокупность норм, регулирующих порядок и условия формирования выборных органов, замещения выборных должностей». С ним солидарен и М.В. Баглай: «В Конституции РФ, например, нет раздела об избирательном праве, но это, безусловно, один из основных институтов конституционного права»⁸. Однако А.Е. Постников находит, что «обширность правового регулирования выборов в Российской Федерации, обилие актов избирательного законодательства и достаточно четкая структурированность правовых институтов, входящих в избирательное право, позволяет утверждать, что оно является не институтом, а подотраслью конституционного права»⁹.

Сложности возникают и в установлении характера и места референдума в системе конституционного права. Референдум: что это? Часть (институт, подотрасль) избирательного права или самостоятельный институт конституционного права?

С развитием в России местного самоуправления актуализировалась тема муниципального права (первоначально разрабатывались теоретические основы местного самоуправления, причем не в самых благоприятных условиях, затем, особенно после принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г., определенное развитие получило законодательство о местном самоуправлении, сейчас, похоже,

83

начался процесс становления институтов местного самоуправления).

М.А. Краснов убежден в том, что муниципальное право - новая отрасль отечественного права, но он думает, что «должно смениться хотя бы одно научное поколение, чтобы появилась автори-

тетная современная школа российского муниципального права».

Достаточно распространен взгляд, согласно которому муниципальное право - не основная, а комплексная отрасль, т.е. вторичное, производное образование, возникшее в результате развития местного самоуправления и законодательства о нем". В.В. Таболин, отождествляя понятия «муниципальное право» и «право муниципального управления», считает полемику о муниципальном праве как отрасли пустой. По его мнению, «многоотраслевая правовая деятельность муниципального управления ставит не проблему отраслевой «вторичности» муниципального права, а превращение его в эффективный правовой регулятор тех отношений, в которых муниципальные органы юридически компетентны». В итоге он склоняется к тому, что ныне желательно развивать муниципальное законодательство - совокупность юридических актов большей частью кодификационного характера.¹² Однако существуют и несколько иные решения.

М.В. Баглай, понимая муниципальное право как совокупность правовых норм, регулирующих организацию и деятельность органов местного самоуправления, находит, что в своей основной части - это все же институт конституционного права, поскольку его основным источником являются Конституция РФ, конституции (уставы) субъектов Федерации, законы Российской Федерации и ее субъектов¹¹.

В досоветской России, в самом начале XX века, были предприняты шаги в направлении ограничения абсолютной монархии. С этим связано то, что в обиход российской государственно-правовой теории начинает входить понятие «парламентское право». Однако в советский период оно уже не применялось. В постсоветской же России это понятие («парламентское право») в научных кругах достаточно популярно. По мнению академика Б.Н. Топорнина, парламентское право - самостоятельный отдел права \ с точки зрения И.М. Степанова «парламентское право - подотрасль конституционного права наподобие избирательного или муниципального права»¹³. Вместе с тем, отдельные авторы находят, что парламентское право все же институт конституционного права, хотя и сложный и весьма своеобразный. С этой точки зрения показательны рассуждения

84

А.А. Мишина: «... конституционные нормы, правила регламентов палат, регулирующие порядок организации и внутреннюю структуру, компетенцию, законодательную процедуру, а также права и обязанности депутата, составляют государственно-правовой институт парламента»¹⁶.

Расширение объема правового регулирования отношений, связанных с порядком образования, организацией и деятельностью политических партий, привело к формированию, по мнению отдельных авторов, партийного права («права партий»). Так, по М. Соболевскому, «...право политических партий есть, но лишь в немногих буржуазных государствах»¹⁷. По существу, им отстаивается взгляд, согласно которому «партийное право» - отрасль национальной системы права, которая появилась сравнительно недавно и развита слабо. Более осторожен в оценках и выводах Ю.А. Юдин. Он рассматривает «партийное право» в качестве подотрасли конституционного права, подобно, с его точки зрения, избирательному праву, парламентскому праву. Специфику его он видит в том, что оно по своему характеру является комплексным, ибо «отношения, составляющие предмет регулирования, регулируются не только конституционно-правовыми, но и иными нормами (например, относящимися к порядку приобретения и утраты партиями легального статуса, их финансовой деятельности)»¹⁸.

Н.В. Витрук пришел к выводу, что формирование и функционирование судебного конституционного контроля в постсоциалистических государствах обуславливает возникновение в них новой отрасли права - **конституционного правосудия**. По его мнению, конституционное правосудие как отрасль права

представляет собой систему норм, регулирующих качественно однородный комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе организации и функционирования конституционного контроля, осуществляемого конституционными судами в форме самостоятельного вида судопроизводства. Он считает, что по своему содержанию «конституционное правосудие» то же, что «судебное конституционное право и процесс». Но структурно оно представляет собой сложное образование и состоит из двух подотраслей - судебного конституционного права (материальное право) и судебного конституционного процесса (процессуальное право)¹⁹. С точки же зрения В.А. Кряжкова и Л.В. Лазарева, «конституционное правосудие - принципиально новый для России конституционно-правовой институт. Его предназначение - это обеспечение верховенства и прямого действия конституции, ограничение власти, защита прав и свобод

85

личности. Осуществляемый в форме правосудия конституционный контроль выступает как самостоятельный, специальный вид контрольной деятельности государства, главный элемент правовой защиты конституции»²⁰.

Любопытна позиция Ю.А. Тихомирова.

Структурируя конституционное право в системе отечественного права как самостоятельную отрасль, Ю.А. Тихомиров вместе с тем подчеркивает, что конституционное право - ядро публичного права, базовая отрасль нормативно-ценностной ориентации, состоящей из идеи, принципов и норм. По его мнению, подотрасли конституционного права образуют: а) конституционный статус Российского государства (природа, цели, территория, гражданство, публичная власть, федеративное устройство, атрибуты), б) конституционный статус личности и гражданина, в) конституционная организация государственной власти, г) парламентское право, д) прямая демократия и избирательное право, е) право местного самоуправления, ж) конституционный статус общественных институтов, з) федеральное коллизионное право. Ю.А. Тихомиров находит, что в ряде случаев развиваются и «сквозные» институты»²¹.

Рассматривая же тему институтов конституционного права, он предлагает различать следующие образования: 1) конституционное право - отрасль права, 2) теория конституции, 3) конституция в правовой системе, 4) конституционный строй, 5) конституционный статус человека и гражданина, 6) конституционное закрепление суверенитета народа, 7) конституционное регулирование федеративного устройства, 8) конституционный статус государственных и общественных институтов, 9) конституционное регулирование государственной власти, 10) конституционные основы местного самоуправления, 11) избирательная система, 12) конституционные основы развития сфер общественной жизни.

Таким образом, сложности в решении вопроса о структуре конституционного права обусловлены тем, что не все группы норм этой отрасли права оцениваются в качестве его институтов. Некоторым из них может быть присвоен индекс субинститута, подотрасли. Отдельные институты рассматриваются как комплексные. При определенных допущениях часть норм может быть даже выведена за пределы конституционного права.

• Выход из этой сложной ситуации, принимая во внимание особенности предмета и метода конституционно-правового регулирования,

86

видится на пути такого понимания структуры конституционного права, когда в ней различаются предметно многообразные, функционально несхожие, разнохарактерные, разной степени сложности структурно-функциональные подразделения. Одно время В.О. Лучин предлагал конституционное право рассматривать как своеобразный «институт институтов», различая в его составе генеральные институты, основные институты, субинституты, а также служебные институты. На первый взгляд, объединение конституционных норм выглядит скорее суммативным, нежели органичным. Однако в конституционной трансформации соответствующие группы отношений образуют слои однородных конституционно-правовых отношений. Отсюда - институционализация конституционных норм не исчерпывается одной единицей измерения, - справедливо писал он²⁴. Однако едва ли правильно рассматривать конституционное право как образование, состоящее только из правовых институтов, пусть даже различных. Все же, думается, вернее и точнее различать здесь не только институты, а еще и подотрасли. При этом то, что в соответствии с основными главами (разделами) конституции принято считать институтами конституционного права, пожалуй, лучше оценивать как его подотрасли. Институты же конституционного права как дробные по сравнению с подотраслями образования хорошо анализировать, проведя их предварительную классификацию. Так, на наш взгляд, могут быть выделены, по меньшей мере, следующие виды конституционно-правовых институтов: традиционные, производные (субинституты), пограничные и факультативные. Причем, при известных интеллектуальных усилиях все нормы конституционного права в принципе можно сгруппировать в два очень крупных структурно-функциональных подразделения: общую и

особенную часть.

С этих позиций определенный интерес представляют рассуждения о структуре конституционного права О.А. Бабошина. Он представляет систему конституционного права в следующем виде.

Общую часть составляют: а) подотрасль «Основы конституционного строя РФ»; б) институт Конституции РФ; в) подотрасль «Основы правового положения человека и гражданина». Причем, в подотрасли "Основы конституционного строя РФ" О.А. Бабошин различает следующие конституционно-правовые институты: а) народовластия (народный суверенитет); б) гражданского общества; в) политической системы РФ; г) экономической системы РФ; д)

87

основ социальной политики Российского государства; е) основ внешней политики Российской Федерации. А в подотрасли «Основы правового положения человека и гражданина в РФ» он находит возможным выделить такие институты: а) российского гражданства; б) конституционных (основных) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; в) правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства; г) правового положения беженцев и вынужденных переселенцев; д) гарантий конституционных (основных) прав и свобод человека и гражданина; е) Уполномоченного по правам человека; ж) политического убежища. Вопрос о структуре института «Конституция Российской Федерации» О.А. Бабошиным не рассматривается.

Особенная часть конституционного права РФ раскладывается на два блока: государственное право и гражданское общество.

Блок государственного права состоит из следующих структурных подразделений:

1. Подотрасли «Избирательное право», включающей в себя конституционно-правовые институты: а) избирательной системы; б) избирательного процесса; в) принципов избирательного права; г) выборов Президента; д) выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания; е) выборов высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов в субъектах федерации.
2. Подотрасли «Референдумное право» в составе институтов: а) референдума РФ (федерального референдума); б) референдума в субъектах федерации».
3. Подотрасли «Парламентское право» как совокупности конституционно-правовых институтов: а) Федерального Собрания — парламента; б) законодательного процесса; в) правового статуса депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания; г) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов; д) правового статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ.
4. Подотрасли Института главы Российского государства -Президента
5. Подотрасли «Конституционно-правовые основы организации исполнительных органов государственной власти» в составе институтов: а) Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти; б) высшего должностного лица и высших исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ.
6. Подотрасли «Конституционно-судебное право», включающей в себя институты: а) судебной системы; б) Конституционного Суда; в) правового статуса судьи Конституционного Суда; г) конституционных (уставных) судов субъектов РФ; д) конституционного контроля.
7. Подотрасли «Государственно-территориальное устройство РФ», состоящей из институтов: а) российского федерализма; б) конституционно-правового статуса Российской Федерации; в) конституционно-правового статуса субъектов РФ; г) государственных символов РФ; д) административно-территориального устройства субъектов РФ; е) закрытого административно-территориального образования.
8. Института Содружества Независимых Государств (СНГ).
9. Института Союзного Государства Российской Федерации и Республики Беларусь
10. Института конституционных основ местного самоуправления.

В праве гражданского общества предлагается различать три подотрасли:

1. «Право общественных объединений и политических организаций».
2. «Конфессионально-публичное право».
3. «Право средств массовой информации».

Хотя и здесь не все бесспорно, но, на наш взгляд, данная схема структуры конституционного права содержательно богата. В ней заложен конструктивный заряд мысли большой силы и в принципе она может рассматриваться в качестве некой основы для широкой дискуссии о системе конституционного права современной, постсоветской России, совершенствовании конституционно-правового законодательства и практики его реализации, применения.

2. Конституционное право и конституционное законодательство. Различие между конституционным правом и конституционным законодательством проводится не всегда. И это можно понять и объяснить.

В развитии отечественной системы права долгое время господствовала концепция государственного права. В советское время отстаивалась концепция государственного права и советского строительства. И сегодня в предмете и структуре конституционного права и

конституционного законодательства много общего. Тем не менее конституционное законодательство - это не конституционное право.

Конституционное законодательство - *часть всей системы законодательства*, но часть структурно оформленная, являющаяся ее *подсистемой*. В этом качестве для составляющих его структурных единиц, взятых в отраслевом, иерархическом, федеративном «срезах», конституционное законодательство тоже является *системой* со всеми присущими этому понятию признаками: целостности, структурной определенности ее элементов, наличия многочисленных связей и отношений между этими элементами и их ассоциациями. Причем, нормы конституционного законодательства находятся в системной связи не только с нормами своего уровня, но и с нормативно-правовыми актами всех других отраслей системы законодательства, выполняя при этом для всех других ее структурных единиц системообразующую функцию. Конституционное законодательство - *приоритетное направление* развития всей системы современного российского законодательства. Оно предстает как наивысшая, наиболее развитая форма систематизации общих и отраслевых норм, а это дает основание обозначать конституцию как «кодекс кодексов».

Предметом конституционного законодательства являются важнейшие общественные отношения, которые напрямую связаны с государственным строительством, становлением и развитием гражданского общества, отечественной правовой системы. Многие очень скупко прописанные в конституции положения и нормы получают детализированную и конкретизированную разработку в соответствующих частях конституционного законодательства: в законодательстве о выборах и референдуме, в законодательстве о партиях, бюджетном законодательстве и др. В этой связи по сравнению с конституционным правом конституционное законодательство в *структурном* отношении, пожалуй, сложнее. А главное - конституционное законодательство *динамичнее, допускает большое число преобразований по многим измерениям*, нежели конституционное право, хотя последнее тоже имеет достаточно динамичный характер.

В отдельных субъектах РФ проповедуется идея о возможности формирования и развития конституционного права как отрасли права, 'свойственной правовой системе соответствующего субъекта. Это со-

90

мнительная идея. На наш взгляд, правильнее было бы вести речь соответственно о *конституционном или уставном* законодательстве субъекта Российской Федерации. Думается, что конституционное право как отрасль отечественной системы права все же *одна* на всю Россию, но данное в законодательстве, развивающемся на двух уровнях: *общефедеральном и региональном*. Они не одинаковы по содержанию, по объему, степени развитости, темпам и формам развития. Но и не могут очень сильно разниться между собой, так как в их основе *общая концепция единого конституционного права* как отрасли современной отечественной системы права, *одна общефедеральная конституция и общие принципы конституционно-правового устройства страны и ее развития*. Иное несовместимо с изначальными основополагающими представлениями о конституции и конституционализме.

Для правильного уяснения соотношения общефедерального и регионального уровней конституционного законодательства исключительно важны знания в области теории и практики разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов, существенна практическая работа, направленная на обеспечение делового сотрудничества органов государственной власти Федерации и ее субъектов в целях получения конкретных положительных результатов в области политики, экономики, финансов, социальной сферы, культуры, образования, науки и т.д. Хотя конституционное законодательство не сводится к конституционному праву, система конституционного права, даже, пожалуй, вся система права в целом определяют систему конституционного законодательства, служат ориентиром для законодателя и правоприменителя в своих действиях. В частности, важное значение имеет деление системы права на публичное и частное право. Государство может выступать стороной как публично-правовых, так и частно-правовых отношений, но в разных ипостасях.

Твердые знания о структуре конституционного права, строгие представления о том, что общефедеральное и региональное законодательства в пределах общего конституционно-правового поля находятся в отношениях взаимодополняемости, воля, направленная на согласованное развитие общефедерального конституционного законодательства и уставного (конституционного) законодательства субъектов

Российской Федерации, владение умениями и навыками предупреждения, устранения, преодоления коллизий (противоречий, конфликтов) между разными конституционно-правовыми нормами, квалифицированное социологическое обеспечение действия конституционного законодательства во всем его многообразии и сложности - необходимые условия, способствующие совершенствованию конституционного законодательства, адекватного развитию страны, ее правовой системе.

Примечания

- ¹ См.: Les divisions du Droit: droit public, droit priye (Zeme edition). -М., 1994. -р.30.
- ² Кокотов А.Н. Конституционное право как отрасль российского права // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (20-21 апреля 2000 года).- Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. - С.27.
- ³ Там же.
- ⁴ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник.- М.: Юристъ, 1995.- С.22; Государственное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. О.Е. Кутафина. - М.: Юрид. лит., 1996. -С.22.
- ⁵ Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России. Учебник. - М.: Новый юрист. 1997, - С.15-16.
- ⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. - М.: ИГ «Норма-Инфра-М», 1999.-С.30.
- ⁷ Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: Учебное пособие. - М.: ИГ «Форум» - «Инфра-М», 1998. - С.292.
- ⁸ Баглай М.В. Указ. соч. - С.30.
- ⁹ Постников А.Е. Избирательное право России: Науч. и уч. изд. - М.: Изд. группа Инфра-М. - Норма, 1996. - С. 14.
- ¹⁰ Краснов М.А. Введение в муниципальное право. - М.: АПУ при ИГиПРАН. -1993.-С.3.
- " См., например: Фадеев В.И. Муниципальное право России.- М.: Юристъ, 1994.- С. 5-11; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов.- М.: Юристъ, 1997.- С. 3-32; Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. - М.: Новый Юрист, 1988.- С. 5-33.
- ¹² Таболин В.В. Право муниципального управления. - М.: «Элит», 1997.-С. 35-43.
- ¹³ Баглай М.В. Указ. соч. - С. 137.
- ¹⁴ Очерки парламентского права (зарубежный опыт).- М., 1993.-С.1.
- ¹⁵ См.: Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - М.: Юристъ, 1999. - С. 14.
- ¹⁶ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. - М.: Белые альвы, 1996. - С.6-7.
- ¹⁷ Sobolewski M. Partie i sistem partyine swiata kapital-istycznego. Warszawa, 1977. S. 361.
- ¹⁸ Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. - М.: Изд. группа «Форум» - ИНФРА-М», 1998.
- ¹⁹ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М.: Закон и право: Изд. Объед. "ЮНИТИ", 1997; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М.: Закон и право: Изд. объедин. "ЮНИТИ", 1998.
- ²⁰ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. - М.: Изд-во БЕК, 1998.
- ²¹ Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права // Государство и право. - 1998. - № 7. - С.6-7.; См. также: Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: Городец: Формула права, 1999.-С.17-18.
- ²² Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник для юридических факультетов и вузов. - М.: БЕК, 1995. - С.33 1-332.
- ²³ Лучин В.О. Конституционные институты // Современный конституционализм (по материалам советско-британского симпозиума). - М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1990. - С.28-32).
- ²⁴ Лучин В.О. Указ. соч. - С.31-32
- Бабошин О.А. К вопросу о системе отрасли конституционного права Российской Федерации // Журнал Российского права. - 2001. - № 2. -С.90-91.

ИСТОЧНИКИ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Ex facto oritur jure

Единственный источник права -

общее сознание всего народа, общий дух его.

Фердинанд Лассаль

Наряду с законами государственными

есть еще законы совести,

восполняющие упущения законодательства.

Генри Филдинг

1. Понятие источников конституционного права. Важнейшую роль в формировании и развитии конституционного права играют **объективные** факторы: экономические, социальные, внутрисполитические, международные и др. В этом процессе значительна роль **народа** как носителя суверенитета и источника власти. Но все это - область **материальных** источников конституционного права, сфера **метаправа**.

Для юриста же, правоведа и/или государствоведа особый интерес представляют те источники конституционного права, которые взяты в **специально-юридическом разрезе**. Это нормативно-правовые акты, в совокупности образующие систему конституционного законодательства. Их юридическая сила, объем и характер регулирования общественных отношений - предмет теоретического и практического интереса всякого конституционалиста.

Правовая система современной России сложна, но едина. Таковы и ее системы права и законодательства. Современной системе отечественного законодательства характерна **двухуровневость**. Достаточно ясно проявляют себя, с одной стороны, **общефедеральное** законодательство, а с другой - **региональное**, взятое в его единстве и различии по признаку количества субъектов Российской Федерации. Эта закономерность распространяется и на конституционное законодательство.

94

2. Общефедеральный уровень источников конституционного права. Здесь, прежде всего, нужно указать на **Конституцию РФ**. Она - официальная «визитная карточка» постсоветской России, своеобразное зеркало общественной жизни. Отличительной ее особенностью служит то, что все содержащиеся в ней нормы относятся к конституционному праву. Конституция РФ является главным источником отрасли, на базе и в соответствии с которым принимаются все остальные правовые нормы. При этом нормы Конституции РФ имеют первичный характер, они не сориентированы на какие-либо предписания, кроме общепризнанных норм международного права. В ней сосредоточены наиболее общие принципы, которые являются основополагающими не только для конституционно-правовых подотраслей и институтов, но и для системы права в целом. Конституция РФ определяет конституционно-правовой статус человека и гражданина, россиянина, регулирует весомо, емко основные стороны государственной и общественной жизни. Для конституционно-правовых норм характерна наивысшая юридическая сила, прямое действие на всей территории страны, верховенство над нормами всех других правовых актов.

Содержащиеся в **федеральных конституционных законах** нормы по своей юридической силе стоят на втором месте после Конституции РФ. Их принятие и перечень предусмотрены Конституцией РФ (например, статья 88 Конституции РФ предусматривает, что чрезвычайное положение объявляется в порядке, определяемом федеральным конституционным законом). Такие законы принимаются по важнейшим для государства вопросам, специально оговоренным в Конституции РФ, и в более сложном по сравнению с обычными законами порядке.

Распространенная форма, через которую выражаются нормы конституционного права - это **федеральные законы**. К ним относятся законы о гражданстве, о выборах и др. Федеральные законы принимаются по вопросам, отнесенным к компетенции РФ или совместному ведению РФ и ее субъектов.

К общефедеральным источникам конституционного права относятся и **постановления палат** Федерального Собрания. В большинстве своем это акты внутриорганизационной деятельности парламента РФ, а в ряде случаев - форма реализации контрольных и распо-

95

рядительных полномочий. Иногда они могут содержать и правовые нормы общего характера (постановления об утверждении регламентов, положений о комитетах и комиссиях и др.).

В структуре общефедеральных источников конституционного права особое место занимают **указы и распоряжения Президента**, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, но они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным

законам (статья 90 Конституции РФ).

Активное, использование Президентом приведенной конституционно-правовой возможности породило указную практику и привело к формированию так называемого **указного права**, т.е. появились указы, которые по существу имеют значение закона. Такие указы могут быть обозначены как квазизакон. Профессор Виктор Осипович Лучин, указывая на недостатки указной практики, склоняется к отрицательной оценке указного права в целом. Для него указ как квазизакон — нечто нелепое. А если вдуматься основательнее?

Все же Президент является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, как его глава предоставляет Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях.

Президент избирается всенародно сроком на 4 года. Следовательно, Президент - высокозначимая и высоколегитимная политическая фигура, ключевой орган в механизме российского государства, высшее должностное лицо в иерархии государственных служащих. Иначе говоря, конституционно-правовой статус Президента таков, что со специально-юридической точки зрения он один способен противостоять Федеральному Собранию, а его палатам (Государственной Думе и/или Совету Федерации) - тем более. По объему и характеру полномочий Президент не уступает общероссийскому парламенту, а подчас даже превосходит его. Заметим, что в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 ' Конституции РФ, Президент может распустить Государственную

96

Думу. Никакой федеральный закон (ни обычный, ни конституционный) не вступает в силу, если нет подписи Президента.

Для правильного уяснения соотношения федерального закона и указа Президента приведенное весьма существенно. Как известно, юридическая сила правового акта, принимаемого соответствующим государственным органом или должностным лицом, определяется местом и ролью последних в системе органов государственной власти, в механизме государства. Президент и Федеральное Собрание (Государственная Дума как палата, уполномоченная в соответствии со ст. 105 Конституции РФ принимать федеральные законы, находясь на вершине пирамиды власти, в условиях разделения властей обладают приблизительно одинаковым конституционно-правовым статусом, а по ряду позиций Президент юридически даже сильнее Федерального Собрания. Это равенство конституционно-правового статуса Президента и Федерального Собрания в условиях разделения властей ведет к тому, что такое же соотношение по признаку юридической силы устанавливается и между федеральным законом и указом. То есть указ Президента, не являясь по форме законом, последнему по своей юридической силе не уступает. Социальная практика такова, что по различным причинам достаточно часто возникают ситуации, когда требуется тот или иной актуальный вопрос незамедлительно разрешить на основе права, но закона нет или он есть, но настолько устарел, что применение его не ведет к разрешению проблемы, а, напротив, рождает новые проблемы. В таких случаях принятие указа не исключено. И такой шаг может иметь положительное значение. А это значит: едва ли правильно относиться всегда отрицательно к указному праву в целом. Как и договорное право, оно имеет и свои достоинства.

Словом, в условиях разделения властей в ряде случаев указ, не являясь по форме законом, в содержательном и предметно-функциональном отношении может выступать как закон (квазизакон), т.е. отнюдь не всегда указ является, строго говоря, подзаконным актом.

Вместе с тем, если Федеральное Собрание по вопросу, разрешенному указом, приняло закон, то указ теряет силу.

Но нельзя забывать и то, что не подписанный Президентом закон не вступает в силу.

Федеральными источниками конституционного права могут быть и **нормативно-правовые акты исполнительной власти**: акты

97

Правительства, министров и др. Важность этих актов обусловлена той ролью, которую они выполняют в механизме государства.

В качестве источников конституционного права федерального значения являются **декларации**. Таковы, например. Декларация о государственном суверенитете от 12 июня 1990 года, Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 года и др.

В соответствии с Конституцией РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (часть четвертая 4 статьи 15 Конституции РФ). Это ведет к тому, что некоторые **международно-правовые акты**

рассматриваются в качестве федеральных источников конституционного права.

3. Региональный уровень источников конституционного права. Конституция РФ (части 1, 2 статьи 5) предоставляет субъектам РФ право на свое законодательство, включая конституции и уставы. В этой связи источниками конституционного права регионального уровня, прежде всего, являются **конституции и уставы**.

Несмотря на различие в названиях, эти два вида источников конституционного права имеют много общих черт. Они принимаются представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов РФ. Вне предметов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов в конституциях и уставах могут быть решены все вопросы конституционно-правового значения, связанные с осуществлением государственной власти в полном объеме на территории соответствующего субъекта РФ. Действие конституции и устава субъекта РФ ограничивается пределами его территории. В системе регионального законодательства конституции и уставу субъекта РФ отводится главенствующее место, но они тоже должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам.

Кроме конституций и уставов субъектов РФ, к региональному уровню источников конституционного права относятся региональные **. законы**.

98

Значителен массив источников конституционного права регионального уровня, образующийся в результате правотворческой деятельности **законодательного (представительного) органа**, а также **высшего исполнительного органа** государственной власти субъекта РФ.

В актах органов местного самоуправления (например, в посвященных правовому статусу этих органов) тоже могут содержаться нормы конституционного права. Следовательно, они также могут рассматриваться в качестве источников конституционного права.

4. Внутригосударственные договоры. В самом общем виде **договор — это соглашение сторон (двух и более лиц), выражающее их волю к установлению, изменению и прекращению прав и обязанностей, к совершению или воздержанию от совершения юридических действий**. В целом договору свойственно следующее:

- добровольность заключения, т.е. свободное волеизъявление;
- равенство сторон как партнеров;
- эквивалентный, чаще всего возмездный, характер;
- взаимная ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее исполнение принятых обязательств;
- законодательное обеспечение договоров, придающее им юридическую силу.

Договор - традиционное средство регулирования в отраслях частного права. Однако он входит и в арсенал инструментальных средств публичного права. Следовательно, можно вести речь о **публично-правовом договоре** как разновидности правовых средств публичного права. Но признаков публичности не лишены и определенные договоры частного права. Например, согласно статье 426 ГК РФ публичный договор - это договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должны осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится. Коллективный договор - это, на наш взгляд, публичный договор, получивший распространение в трудовом праве.

В области публичного права имеют место следующие публично-правовые договоры: учредительные, компетенционно-разграничительные, о делегировании полномочий, о дружбе и со-

99

трудничестве, функционально-управленческие, между государственными и негосударственными структурами. Особую разновидность публично-правовых договоров образуют международные договоры

Часть публично-правовых договоров активно используется российским конституционным правом. Сегодня с достаточно высокой степенью уверенности к числу источников конституционного права можно отнести, на наш взгляд, **внутригосударственные договоры**, которые в постсоветской России получили достаточно широкое распространение.

Прежде всего, источником конституционного права остается подписанный 31 марта 1992 года **Федеративный договор**, который охватывает собой три документа:

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в

составе Российской Федерации;

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Далее. К этому виду источников конституционного права относятся **договоры, заключаемые между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.**

Наконец, следует указать на **договоры, заключаемые между субъектами Российской Федерации.**

Таким образом, при более широком взгляде на договор следует вывод: договор - достаточно распространенное средство в правовом регулировании общественных отношений в областях не только частного, но и публичного права. Следовательно, думается, необходимо и возможно развитие теории публичного договора.

В чем сущность публичного договора, используемого в области конституционного права? Какова его юридическая природа? Како-

100

вы основания его классификации? Чем определяются пределы использования публично-правового договора в российском конституционном праве? Каковы перспективы развития практики заключения публично-правовых договоров в сфере конституционно-правового регулирования?

Эти теоретически и практически высокозначимые вопросы ждут ответа.

В ряде государств (например, в Германии, Индии, Польше, США, Японии и др.) к источникам конституционного права относятся и нормативно-правовые акты органов конституционного контроля (надзора). Именуются они по-разному: в Германии, Италии - конституционные суды, в Испании, Польше - конституционные трибуналы, в Индии, США, Японии - верховные суды, во Франции - конституционный совет и т.д. Вместе с тем, в некоторых государствах вопрос о нормативности решений этих органов является спорным.

Учрежденный 15 декабря 1990 г., Конституционный Суд Российской Федерации ныне действует на основе Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года². Закон (ст. 71) определяет исчерпывающий перечень принимаемых Конституционным Судом решений: постановления, заключения, определения и решения по организационным вопросам. Предложения Конституционного Суда, вносимые в порядке реализации законодательной инициативы, а также его послания не являются самостоятельными видами решений. Не относятся к ним и разного рода заявления, с которыми, в частности, может выступать от имени Конституционного Суда и по его уполномочию Председатель Конституционного Суда. Личное отношение судьи к конституционно-правовым проблемам, ставшим предметом рассмотрения в Конституционном Суде, выражается в Особом мнении судьи.

Вопрос о юридической природе актов Конституционного Суда Российской Федерации нуждается в глубоком и всестороннем анализе. Здесь же отметим, что итоговые решения Конституционного Суда по существу рассмотренного им дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов, государственно-правовых договоров и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, о разрешении споров о компетенции, по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, принято относить к источникам конституционного права. Отвечая на во-

101

просы корреспондента «Российской газеты» Владислава Воробьева, судья Конституционного Суда Российской Федерации Борис Сафарович Эбзеев высказался еще определеннее: «...Конституционный Суд России наделен правом в своих постановлениях толковать Конституцию РФ. Таким образом, все наши решения становятся неотъемлемой частью Основного Закона РФ. В этом я вижу еще одну сильную сторону Конституции России».

5. Некоторые выводы и предложения по совершенствованию конституционного законодательства Российской Федерации. Сравнительный анализ конституционного законодательства, формировавшегося на общедоинтерном уровне, и конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) определяет вывод о том, что в целом эти два уровня конституционного законодательства развиваются, подчиняясь логике взаимодействия **общего, особенного и единичного**. Можно обнаружить **нечто общее**, что характерно обоим уровням законодательства, **нечто особенное**, что присуще только для федерального уровня конституционного законодательства или лишь для конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации, взятым в целом или в определенной

группировке. Кроме того, конституциям и уставам субъектов Российской Федерации, взятым в отдельности, присущи определенные *специфические качества*. Развитие современного конституционного законодательства России в русле логики общего, особенного и единичного вовсе не значит, что все развивается только в рамках современных представлений о праве и правовом регулировании. Здесь немало такого, что может быть отнесено к *метаправу*. Но правоведа, особенно конституционалиста, думается, должна занимать, прежде всего, *специально-юридическая* сторона вопроса. А это, главным образом, проблемы нормы (закона, канона), правотворчества (законотворчества), реализации права, правоприменения.

Интересы целостности России как сложного государства, устойчивого развития отечественной правовой системы как феномена требуют согласованности конституционного законодательства, формирующегося на федеральном уровне, и конституционного, уставного законодательства субъектов Российской Федерации. Однако это, в

102

принципе не вызывающее возражений методолого-теоретическое положение (своеобразный императив современной конституционно-правовой теории), на практике прокладывает себе дорогу с большими сложностями.

Рассогласованность между федеральным и региональным уровнями законодательства отечественной системы конституционного права проявляется по признакам и содержания, и структуры, и формы, и отдельных норм, а также статей и юридической техники. Правда, не все, что относится к указанным граням, существенно. Кое-что все же может быть отнесено к допустимым погрешностям, извинительным обстоятельствам, области разрешенного. Например, действующая Федеральная Конституция не выдвигает требования единства в отношении структуры конституции или устава субъекта Российской Федерации, процедуры принятия. Следовательно, различия в этой области не могут быть отнесены к существенным, к недопустимой рассогласованности. Вместе с тем, часть рассогласованностей, преимущественно содержательного свойства, не может быть терпимой, требует устранения в соответствующем процедурно-процессуальном порядке.

Как преодолеть дисгармонию в отношениях между федеральным и региональным уровнями законодательства отечественной системы конституционного права?

- Исключительно важно глубоко осмыслить *базовые конституционно-правовые принципы* и, верно поняв суть, последовательно придерживаться их в повседневной практике.

К примеру, чтобы противостоять сепаратизму, в основе которого - взятый в отдельности или в совокупности - личностный (связанный с борьбой за лидерство), этнический (национальный), религиозный, региональный эгоизм, нужно неуклонно утверждать *институт прав и свобод человека, взятый в единстве с правами народов, институт единого российского гражданства*.

Сегодня слово «унитаризм» часто используется в уничижительном смысле. Между тем, при объективном подходе понятия «федеративное государство» и «унитарное государство» равноценны.

Но России, видимо, самой судьбой предопределено быть сегодня федерацией. Так сложилось, что современная Россия в значительной степени договорная, национально-территориальная, асим-

103

метричная федерация. Такая «транзитная федерация» не соответствует модели *конституционной, территориальной, симметричной федерации*, в пользу которой сделан выбор в Конституции РФ. Достоинства этой модели федерации общественным сознанием еще должным образом не оценены, хотя, если судить по большому счету, лишь она и может спасти сегодняшнюю Россию от распада, саморазрушения.

- Важно позаботиться о том, чтобы в конституционно-правовой теории и практике существовало *единство понятий и категорий*.

Так, в законодательных актах отдельных субъектов РФ реализована мысль о том, что на уровне субъектов РФ возможны и необходимы собственная правовая система, система права (правовая система не равна системе права). Кое-где реализованы или предусматриваются шаги в направлении издания учебников, учебных пособий конституционного права региона. Едва ли это можно отнести к конструктиву. Думается, что подобные действия, ведя к формированию ложных стереотипов в сознании и поведении, способствуют разрушению единого правового пространства, целостного конституционно-правового поля. В постсоветской России *одна* отечественная правовая система, *одна* отечественная система права. Которая, однако, допускает существование различных региональных систем законодательства, формирующихся в пределах конституционно-

правовых возможностей соответствующего субъекта РФ.

- Необходим **критический подход** к некоторым процессам, происходящим в сфере конституционно-правового регулирования. Так, надо бы найти правильное решение вопроса о соотношении конституции и договора. Нельзя ли здесь руководствоваться следующей логикой? Народ России, приняв на общероссийском референдуме 12 декабря 1993 г. Конституцию РФ, как бы заключил договор с властью о том, что она будет править на определенных условиях, в соответствии с принципами и нормами этой конституции. Следовательно, Конституция РФ - это, по существу, общественный договор, в котором реализован принцип народного суверенитета. Если Конституция РФ - общественный договор, в котором воплощен народный суверенитет, то, с точки зрения права, возможны

104

ли, допустимы ли еще какие-то всеобъемлющие договоры, заключаемые между центром и регионами на условиях, которые не во всем согласуются с действующей Федеральной Конституцией? Вероятно, все же нет. А если так, то едва ли можно считать конструктивным слабо контролируемый процесс заключения двусторонних договоров между центром и регионами. Поскольку во многих из них содержатся положения, противоречащие, с одной стороны, Конституции РФ, а с другой - конституции или уставу соответствующего субъекта РФ, то они, ведя в публичной сфере к утверждению «частного интереса» вопреки признанному «общему интересу», способны «размыть» единство конституционно-правового поля. Что очень опасно. Вместе с тем, это вовсе не значит, что договоры и соглашения, заключаемые в рамках совместной компетенции, бесполезны. Напротив, в целом ряде случаев они необходимы и обладают достаточно высоким коэффициентом полезного действия. Тем не менее, следовало бы более внимательно рассмотреть вопрос: а не лучше ли отказаться от совместной компетенции? Не лучше ли все же придерживаться теории и практики раздельной или конкурирующей компетенции?

- Конституция РФ предусматривает возможность принятия субъектами РФ своих законов. Реализация этой конституционно-правовой возможности ведет к развитию регионального законодательства. Так, в некоторых субъектах Федерации действует несколько сотен региональных законов и актов нормативного характера.

Значительное число законов и иных правовых актов в субъектах Российской Федерации обычно представляется как большое достижение. Законодательные органы субъектов РФ, часто работая на опережение федерального законодателя, как бы соревнуются, кто выдаст «на гора» больше законов - хороших и разных. В какой-то степени такую позицию можно понять и объяснить. Однако при этом как-то забывается, что количество всегда переходит в качество. Но не всегда хорошее. Новизна, непротиворечивость, надежность, эффективность многих региональных законов весьма проблематична. Воистину - законов тьма, как же довести их до ума? С этой точки зрения осуществляемая в последнее время по инициативе федерального центра «правовая ревизия» всего массива регионального законо-

105

дательства, наработанного в постсоветское время, заслуживает всяческой поддержки.

- Вместе с тем, и некоторые федеральные законы по ряду позиций ниже всякой критики. Следовательно, существуют резервы и для улучшения качества общедолевого законодательства. Может быть улучшена и Федеральная Конституция, ибо она не «святое писание». Однако здесь необходима предельная осторожность, известная мера. Не имея достаточной определенности в дальних, средних и ближних целях, известного плана, в этапах его осуществления, едва ли можно рассчитывать на успех в совершенствовании действующей конституции и практике ее осуществления.

- Согласно Конституции РФ (статья 5) республики имеют конституцию, а другие субъекты РФ - уставы. Причем, сравнительный анализ конституций и уставов показывает, что они не сильно отличаются друг от друга. Иначе говоря, в России сложилась такая ситуация, когда в дополнение к Федеративной Конституции действует большое число, скажем так, «малых конституций». Оправданно ли это? Может быть, современная конституционно-правовая мысль и политическая воля должны быть устремлены на то, чтобы в свободной и демократической России была одна «Большая Конституция», но умная и строго юридическая? Субъекты же РФ могли бы ограничиться уставами. Ибо, если вдуматься, это в большей степени отвечает интересам обеспечения прав и свобод человека и гражданина, верховенства права, территориальной целостности России как сложного, но единого государства.

- Указом Президента РФ № 511 от 15 марта 2000 г. одобрен классификатор правовых актов. Раздел

010 000 000 посвящен основам конституционного строя и состоит из 21 внутренней рубрики, разделенных на подрубрики.

Основная цель, преследуемая этим классификатором, - унификация банков данных правовой информации, а также обеспечение автоматизированного обмена правовой информацией между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры Российской Федерации и органами местного самоуправления. В этой связи всем им рекомендовано использовать классификатор правовых актов при формировании банков данных правовой информации и при

106

автоматизированном обмене правовой информацией. Обязанности по развитию классификатора возложены на Главное государственное правовое управление Президента РФ.

В отличие от общеправового классификатора отраслей законодательства, утвержденного Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 года № 2171 и отмененного названным Указом, дело систематизации федерального законодательства продвинуто вперед незначительно. По-прежнему возникают вопросы в членении конституционного права на подотрасли, институты и субинституты, а также последовательном дифференцировании конституционного законодательства на два уровня: общефедеральный и региональный. Следовательно, разработка темы классификации правовых актов должна быть продолжена на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Примечания

¹ Лучин В.О. «Указное право» в России. - М., 1995.

² См.: Российская Федерация. - 1994. - 3 июля; Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 13. - Ст. 1447.

³ Российская газета. - 2001. - 11 декабря

107

Раздел III

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ И ГУМАНИСТИЧЕСКИЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Лекция 6

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

*Самое ценное в Конституции —
совершенство её фундамента;
если он разрушен, то всё остальное
не заслуживает сохранения.*

Фукс

1. О понятии основ конституционного строя. Включающая 16 статей глава первая Конституции РФ именуется "Основы конституционного строя". Б.А. Страшун находит, что эта глава "конституция в конституции", ибо никакие другие ее положения не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (часть 2 статьи 16 Конституции РФ). По его мнению, положения главы первой обладают более высокой юридической силой, чем все остальные положения Конституции¹. Несомненно, глава первая Конституции РФ - исключительная. Ее положения "составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией" (часть 1 статьи 16 Конституции РФ).

Наличие главы, специально посвященной основам конституционного строя, придает всей правовой конструкции Конституции известную прочность. Однако, на наш взгляд, понятие "основы конституционного строя" как сквозная идея проходит через оба раздела и все 9 глав, 137 статей Конституции РФ. Следовательно, понятие "основы конституционного строя" достаточно богатое и более содержательное, чем текст главы первой Конституции РФ. На этом основании некоторые ученые-юристы (например, А.В. Зиновьев) даже считают, что точнее было бы назвать главу первую "Основы государственного строя"². Но эта точка зрения не является общепризнанной.

По мнению О.Г. Румянцева, "вообще основы - суть важнейшие, исходные данные, положения, охватывающие и решающие главные вопросы содержания чего-либо, определяющие его прочность. Так же, как в геометрии основание всякой фигуры есть нижняя грань, на которой она покоится; в алгебре - количество, возводимое в степень; в медицине - главное вещество, входящее в лекарство; в

109

строительстве - грунт, подготовленный к возведению на нем фундамента какого-либо сооружения, - так и в конституционном строе выделяются его сущностные характеристики, представляющие собой источник, главное, опору, инфраструктуру, на которой стоят и к которой сводятся все отдельные нормы, действующие в государстве. ... Конституционный строй есть совокупность социальных отношений, а его основы - система принципов, их регламентирующих".

В целом с таким подходом, думается, можно согласиться. Однако следует иметь в виду то, что понятие "основы конституционного строя" архисложное. Оно состоит из ряда слагаемых, из которых наиболее значимы следующие: верховенство права, права и свободы человека и гражданина, суверенитет, социальное государство, разделение властей, федерализм, плюрализм, местное самоуправление.

2. Содержание основ конституционного строя Российской Федерации. Рассмотрим детальнее каждый из названных элементов основ конституционного строя Российской Федерации. Идя таким путем, можно получить достаточно полное представление о их содержании.

Верховенство права. Достаточно популярна идея о верховенстве закона. В настоящее время все чаще говорят о диктатуре закона. Некоторыми дело представляется таким образом, что именно принцип верховенства закона образует один из элементов основ конституционного строя Российской Федерации. В действительности же требование верховенства закона - лишь составная часть более основательного принципа - **верховенства права**, который и является важнейшим слагаемым основ конституционного строя современной России.

Право не равно закону. Право более значимое явление, чем закон.

Верховенство права символизирует наиболее существенные аспекты гуманистического и демократического правления. В самом общем виде суть верховенства права заключается в следующем: праву - воплощению разумной меры свободы и порядка, справедливого регулятора общественных отношений, должна соответствовать вся правовая система. И прежде всего — Конституция, имеющая прямое действие и непосредственно применяемая при рассмотрении конкретных

110

1

дел. Законам, принятым в установленном порядке, не могут противоречить никакие иные решения. Внутригосударственная система права и международное право должны находиться в отношениях гармонии, согласованности (статья 15 Конституции РФ). Быть приверженцем принципа верховенства права - значит противостоять грубой силе, произвольным решениям и действиям, в основе которых заинтересованность в политической выгоде или личной прибыли. В Конституции РФ принцип верховенства права наиболее полное воплощение получил в положении, согласно которому Россия - **правовое государство** (статья 1 Конституции РФ).

Правовое государство - это то, где власть самоограничена правом. Следовательно, верховенство права - высший принцип правового государства. Вместе с тем, верховенство права необходимое условие для развития структур **гражданского общества**, без которого трудно представить себе полноценное правовое государство.

Права и свободы человека и гражданина. Статья 2 Конституции РФ закрепляет: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". Здесь получил воплощение гуманистический и демократический принцип взаимоотношений между личностью и государством: не человек существует для государства, а государство для человека, для обеспечения его прав и свобод.

В специально-юридическом плане для реализации этого исключительно важного положения имеет **институт гражданства**. Поэтому наиболее существенные стороны этого института включены в содержание основ конституционного строя. Согласно части 1 статьи 6 Конституции РФ

"гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения". В части 2 статьи 6 Конституции РФ подчеркивается, что "каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации". С точки зрения защиты прав и свобод человека и гражданина важным является правило, заключенное в части 3 статьи 6 Конституции РФ:

"Гражданин Рос-

111

сийской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его".

Суверенитет. Исторически понятие "суверенитет" вошло в юридический и политический оборот еще в XVI веке. По Ж. Бодену, "суверенитет есть постоянная и абсолютная власть государства"⁴. Однако ныне принято различать следующие виды суверенитета: государственный, народный, национальный. Существует достаточно большое число теорий о суверенитете.

По своему изначальному смыслу суверенитет (от франц. *souverain* - верховный, независимый, высший <позднелат. *superamis* - находящийся над чѐм-л., от лат. *superans* - высоко вздымающийся, одерживающий верх, от *superare* - подниматься, всходить, возвышаться, одерживать верх, от *superus* - верхний, высший, неземной, небесный, от *super* - верхний (небесный); поверх, сверх) - это такое свойство власти, которое обеспечивает ее носителю возможность быть свободным, самостоятельным в вопросах внешней и внутренней политики. Если взять государство, то суверенитет обеспечивает ему независимость во внешнеполитической сфере и верховенство, непререкаемость его решений в делах внутренних. Суверенитет является одной из важнейших категорий не только конституционного, но и международного права. Содержание его не является неизменным. По мере развития общественных отношений происходят изменения в пространственной и функциональной сферах его применения.

В Конституции РФ исповедуется принцип **народного суверенитета**. "Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ", - говорится в части 1 статьи 3 Конституции РФ. Здесь закреплён принцип **единства и неделимости** народного суверенитета. Поскольку носителем суверенитета является весь полиэтнический российский народ в целом (а это более 145 млн. человек), а не население, проживающее на территории отдельных субъектов Российской Федерации, и не тот или иной этнос, то действия, совершаемые теми или иными структурами от имени какой-то части народа России (будь то население территории или какой-то этнос), не могут рассматриваться в качестве суверенных акций. Провозглашение государственного суверенитета, не основанного на воле полиэтнического народа

112

Российской Федерации в целом, противоречит основам конституционного строя России.

Часть 2 статьи 3 Конституции РФ устанавливает, что "народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления". Отсюда М.В. Баглай заключает, что "осуществление власти народа происходит в двух формах: 1) непосредственно, 2) через органы государственной власти и органы местного самоуправления"⁵. По мнению же Е.И. Колюшина, "установлены три канала осуществления власти народа: непосредственно, через органы государственной власти и через органы местного самоуправления"⁶. На наш взгляд, в данном случае речь, по сути дела, идет о том, что народовластие может осуществляться через институты прямой (непосредственной) демократии и институты косвенной (представительной) демократии. Носитель верховной власти, народ, эту власть может осуществлять непосредственно при решении как государственных вопросов федерального и регионального уровней, так и местных вопросов. Вместе с тем, народ вправе осуществлять свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Но поскольку согласно статье 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то едва ли правильно осуществление власти народа через органы государственной власти и через органы местного самоуправления объединять в одну форму. Скорее всего, здесь налицо две схожие, но тем не менее различные формы косвенного (представительного) народовластия. Таким образом, в рассматриваемом случае более верной представляется точка зрения Е.И. Колюшина: Конституция РФ устанавливает три канала (формы) осуществления народовластия: а) непосредственно, б) через органы государственной власти (федерального или регионального уровней), в) через органы местного самоуправления.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются **референдум и свободные выборы** (часть 3 статьи 3 Конституции РФ). Из смысла статьи 32 Конституции РФ вытекает, что право на участие в осуществлении власти в этих формах принадлежит только лицам, являющимся гражданами Российской Федерации. Прямое (непосредственное) народовластие возможно и в других формах, но они в Конституции РФ не указаны. Специалисты же в области теории

113

права и государства, конституционного права указывают, например, на такие формы: всенародное обсуждение законопроектов, институт народной инициативы, собрания избирателей, петиции, индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и в органы

местного самоуправления.

Последовательное осуществление принципов и норм представительной демократии требует установления республиканской формы правления. Поэтому постсоветская Россия - государство, которое по форме правления является республикой (часть 1 статьи 1 Конституции РФ).

В части 4 статьи 3 Конституции РФ установлена противоправность действий, посягающих на народовластие в России. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Народный суверенитет нельзя противопоставлять правам и свободам человека и гражданина. Эти два института находятся в отношениях единства. Кроме того, народный суверенитет предполагает уважительное отношение к правам и свободам социальных общностей, выделяющихся по определенным признакам, например, по языковым, религиозным, этническим и др.

Социальное государство. Формула "социальное государство" имеет место в конституциях ряда западноевропейских государств (Италия, ФРГ, Франция и др.). Так именуют государство, которое заботится о социально слабо защищенных слоях населения (безработных, нетрудоспособных, инвалидах и др.), стремясь к тому, чтобы свобода и социальная справедливость были одинаково дороги личности, обществу и государству. Этим социальное государство в корне отличается от системы диктатуры пролетариата, социалистического государства, которые пытаются обеспечить всеобщее счастье, социальную справедливость, благополучие трудящимся, отказываясь от свободы, сводя принцип юридического равенства к уравниловке, сговывающей инициативу, активность, предприимчивость.

В Конституции РФ (часть 1 статьи 7) Россия представлена как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это достаточно абстрактная формулировка. Но, судя по

114

ключевым понятиям "достойная жизнь" и "свободное развитие человека", заключенным в ней, можно сделать вывод, что здесь речь идет о намерении государства обеспечить гражданам возможность материального благополучия на уровне мировых стандартов, доступа к ценностям культуры, достижениям науки и техники, личной безопасности, умственного, физического, нравственного, эстетического совершенствования.

Этим определяется содержание социальной политики российского государства. В Российской Федерации, согласно ее Конституции (часть 2 статьи 7), охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Разделение властей. В отличие от всех предшествующих конституций советского типа, в ныне действующей реализован классический принцип разделения властей, который характерен для всех современных государств - приверженцев гуманистических и демократических традиций. В статье 10 Конституции РФ прямо записано: "Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны".

Согласно статье 11 Конституции РФ, на **общефедеральном** уровне государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. В **субъектах** Российской Федерации государственную власть осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Возникающая при этом проблема **разграничения предметов ведения и полномочий между общефедеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации должна разрешаться Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.**

115

Федерализм. В понимании федерализма разброс мнений достаточно широкий. Но существует известное единство в том, что федерализм - один из структурообразующих принципов основ конституционного строя постсоветской России. Последовательное проведение этого принципа в жизнь позволяет избежать крайностей, в основе которых - имперские амбиции, тоталитаристские устремления одних политических сил и сепаратизм, национализм других. Позволяя органически сочетать централизацию и децентрализацию, федерализм вместе с тем способствует развитию

демократии, широкому вовлечению граждан в процессы принятия решений на всех уровнях государственной власти, управления и самоуправления. Федерализм - это свобода и ответственность, диалог, открытое обсуждение сложных вопросов, а в конфликтных ситуациях - совместный поиск путей к компромиссу.

Согласно статье 1 Конституции РФ, Россия - *федеративное* государство. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны. Это означает, что государственное устройство в России основано на принципе федерализма.

Российская Федерация состоит из 89 субъектов. Хотя эти субъекты имеют различные названия (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), но юридически они являются равноправными. Федеративное устройство России основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (статья 5 Конституции РФ).

Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальные моря, воздушное пространство над ними. Несмотря на сложный состав, территория Российской Федерации представляет собой целостное образование. Обеспечение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации - важнейший элемент безопасности государства, необходимое условие реализации суверенитета (статьи 4 и 67 Конституции РФ).

116

Иногда федерализм толкуется излишне широко. В его содержание включают еще культурную автономию и местное самоуправление. Между тем, культурная автономия и местное самоуправление - самостоятельные явления, не находящиеся в тесной связи с федерализмом. При достаточно прочных демократических традициях институты культурной автономии и местного самоуправления могут успешно развиваться и в условиях унитарного государства. Вместе с тем, полноценный федерализм обязательно предполагает установление системы хорошо отлаженных связей и взаимоотношений с институтами культурной автономии и местного самоуправления. Декларация России в ее Конституции федеративным государством - это одно. Утверждение же этого принципа на деле - это уже другое. В развитии федеративных отношений в современной России достаточно выразительно проявляются две взаимосвязанные тенденции: с одной стороны, наблюдается тенденция к расширению самостоятельности субъектов Российской Федерации, а с другой - тенденция к укреплению единства Российской Федерации как государства, воплощающего суверенитет всего российского народа, обеспечение его целостности, независимости и безопасности. С этим связаны сложности, возникающие на пути устойчивого развития Российской Федерации. Кроме того, существуют проблемы в области правового, законодательного обеспечения федеративных отношений.

Плюрализм (от лат. pluralis - множественность, множественное число). В советское время популярная среди западных либералов концепция плюралистической демократии подвергалась резкой критике. В постсоветской России **плюрализм** в смысле **идеологического**, **политического** и даже **экономического** плюрализма образует один из элементов основ конституционного строя. Принцип **идеологического плюрализма** закреплён в части 1 статьи 13 Конституции РФ: "В Российской Федерации признается идеологическое многообразие". Это значит, что каждый (в отдельности или входя в состав какой-то партии, какого-то общественного объединения) волен свободно разрабатывать, исповедовать и пропагандировать идеи, теории, концепции о политическом, экономическом и социальном развитии общества, предлагать властным и иным структурам рекомендации, публично выражать и защищать свои взгляды и убеждения и т.п.

Принцип идеологического плюрализма,

117

распространяя свое значение на философию, науку, культуру и искусство, способствует преодолению застоя в этих сферах человеческой деятельности, развитию нового.

В условиях идеологического плюрализма никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (часть 2 статьи 13 Конституции РФ). Эта норма - конституционная гарантия против сползания государства к тоталитаризму, тирании, которые представляют собой исключительную опасность для свободы и демократии.

С принципом идеологического плюрализма теснейше связан принцип политического плюрализма. В отличие от тоталитарных государств, государств с крайне низким уровнем правовой и политиче-

ской культуры, в демократических государствах имеют место различные партийные системы: двухпартийные, многопартийные. Конституция Российской Федерации сделала выбор в пользу многопартийной системы. Это естественно, поскольку Россия - демократическое государство. Согласно части 3 статьи 13 Конституции РФ, "в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность". Из смысла этой конституционной нормы вытекает, что в постсоветской России правомерна только такая партийная система, которая включает в себя как минимум две партии.

Однако какая бы партийная система - двухпартийная или многопартийная - в Российской Федерации ни установилась, все они, как и общественные объединения, равны перед законом (часть 4 статьи 13 Конституции РФ). Это означает, что к ним предъявляются одинаковые требования при регистрации, устанавливается единый порядок защиты имущества и прекращения деятельности.

Идеологический и политический плюрализм имеют, однако, границы.

Каждому гарантируется свобода мнений и слова, но не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (части 1 и 2 статьи 29 Конституции РФ). Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение це-

118

лостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (часть 5 статьи 13 Конституции РФ).

Идеологический и политический плюрализм ведут к толерантному отношению *к религии*.

Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (статья 28 Конституции РФ). Но Российская Федерация не теократическое, а *светское* государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Развитие идеологического и политического плюрализма, способствующих человеку свободно выражать свои взгляды и, в зависимости от своих убеждений, с той или иной степенью активности участвовать в политической жизни, в какой-то степени компенсирующих несовершенство отдельного человека (ума, физических возможностей и т.п.), позволяет образовать известное социальное пространство, которое свободно от непосредственного государственного контроля. А это серьезная компенсация того, что никто не может знать все, и никому не дано осуществлять то, что могут лишь многие. В душах человеческих вряд ли кто может быть Великим учителем или Верховным судьей. Преследующей свою цель социально активной личности лучше полагаться лишь на собственное разумение, надеясь на успех, веря в удачу и любя свое дело. При этом для законопослушного человека его дело в конечном счете всегда борьба за утверждение своих прав и законных интересов, где ставкой являются истина и справедливость.

Действие принципа плюрализма, получившего отражение в Конституции РФ, не ограничивается сферами идеологии и политики, а распространяется и на область экономики.

В отличие от советских конституций, Конституция РФ закрепляет различные формы собственности, которые в равной степени защищены государством. "В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная

119

и иные формы собственности", - говорится в части 2 статьи 8 Конституции РФ. При этом земля и другие природные ресурсы тоже могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2 статьи 9), владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, важно лишь, чтобы не наносился ущерб окружающей среде и не нарушались права и законные интересы иных лиц (часть 2 статьи 36). Но нельзя забывать и о том, что по Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9).

В целях создания основ рыночной экономики и обеспечения ее устойчивого развития

Конституцией РФ гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (часть 1 статьи 9).

Местное самоуправление. Существенным шагом вперед в направлении гуманизации и демократизации является признание в качестве основ конституционного строя России **местного самоуправления**. Местное самоуправление - одно из проявлений народного суверенитета. Оно предполагает такую степень самоорганизации населения определенной территории, когда все вопросы местного значения решаются гражданами самостоятельно и под свою ответственность. Согласно статье 12 Конституции РФ, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

3. Формирование основ конституционного строя: некоторые вопросы теории и практики.

Перевод темы основ конституционного строя в практическую плоскость - именно эта задача решается в постсоветской России с 1993 года, с момента принятия новой Конституции Российской Федерации. И задача эта рождает ряд проблем, имеющих теоретическое и практическое значение. Обозначим некоторые из них.

Казалось бы, в Конституции РФ дано предельно ясное решение вопроса об основах конституционного строя. Но анализ консти-

120

туционного законодательства и практики его применения, изучение литературы показывает, что существуют сложности в понимании и объяснении содержания таких понятий, как "конституционный строй", "основы конституционного строя". Наметилось несколько подходов и большое число авторских интерпретаций. Классификация этих подходов и их фундаментальный анализ - серьезнейшая научная проблема.

Конституция РФ устанавливает, что "носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ" (статья 3). Вместе с тем, в Конституции РФ говорится о "равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации" (часть 3 статьи 5); о народах, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9); о народах, которым гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (часть 3 статьи 68); о коренных малочисленных народах (статья 69). Таким образом, в тексте Конституции РФ понятие "народ" используется в различных значениях. Столь же многозначно это понятие употребляется в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, в других правовых актах федерального и регионального законодательства.

Можно заметить, что в конституционном и текущем законодательстве не проводится строгое различие между понятиями "народ" и "нация". Этого тем более не делается в обыденной речи. Понятия "народ" и "нация" могут отождествляться. Но нередко понятие "народ" используется как более широкое, чем понятие "нация" (в этом случае вполне закономерно появление понятия "многонациональный народ"). А в других случаях, наоборот, понятие "нация" используется как более широкое, чем понятие "народ" (в этом случае может появиться такое словообразование как "многонародная нация"). Принято говорить о поиске общенациональной идеи России, а не общенародной, т. е. здесь в понятие "нация" вкладывается тоже более широкое значение, чем в понятие "народ". В результате возникают не только чисто терминологические трудности, но и сложности при принятии политических решений, а также при их практическом осуществлении. Складывается впечатление, что действующая конституция и основанное на ней законодательство не вполне свободны от стереотипов доперестроечного мышления. Так, понятие "многонациональ-

121

ный народ" предполагает, что в России существуют сложившиеся нации, которые в совокупности и есть российский многонациональный народ. Но в СССР господствовал взгляд, что в дореволюционной, царской России шел процесс формирования буржуазных наций (русской, татарской и др.), но революция прервала этот процесс. Начался новый процесс: процесс формирования советских социалистических наций (русской, татарской, башкирской и т.д.). Логика этого взгляда такова, что здесь допустимо использование понятия "многонациональный народ". Причем, доктрина развитого социализма предполагала, что многонациональный народ СССР "переплавится" в новую социальную общность людей - "советский народ". О каком же многонациональном народе можно вести речь применительно к современной России, если в ней нет сложившихся ни буржуазных, ни социалистических наций, ибо современная Россия - ни буржуазная, ни социалистическая, а постсоциалистическая, постсоветская, постиндустриальная?

Напрашивается вывод, что понятие "многонациональный народ" в Конституции РФ использовано некорректно. Гуманистическая и демократическая традиция требует новой идеи. Но этого нет. Конституция РФ, подойдя некритически к доперестроечной идеологии, использовала привычное понятие "многонациональный народ", хотя оно не адекватно новой социальной ситуации, устарело.

На наш взгляд, современным реалиям, гуманистическим и демократическим традициям более соответствует понятие **"народ"** (российский народ, народ России) **в смысле совокупности всех граждан Российской Федерации**. В необходимых случаях в пределах этого понятия возможны дифференциальные и интегральные операции. Например, весь российский народ как совокупность граждан может быть разделен на части по **территориальному** признаку (применительно к территории того или иного субъекта Российской Федерации, самоуправляемой единице). Но возможно разделение всего российского народа и по **этническому** происхождению граждан (русские, татары, другие этносы) или по признаку **вероисповедания** (христиане, мусульмане, буддисты, иудеи, язычники, атеисты). Возможны и иные классификации (по признакам **пола, возраста, образования** и т. д.). Однако ни одна классификация не должна вести к деформации сознания граждан Российской Федерации, способствовать их разоб-

122

щению. Где бы кто ни жил и ни находился, кем бы он ни был по этническому происхождению, каково бы ни было его отношение к религии, что бы ни стряслось с ним, если он гражданин Российской Федерации, то он в конституционно-правовом отношении живая частичка единого народа - одной гражданской нации.

По Конституции Россия - республика. Но существует мнение, что это низкая форма правления, характерная странам и людям с невысоким уровнем культуры, с изъянами в нравственности, духовно незрелым. С этой точки зрения более высокой формой правления является монархия, а еще более высокой - правление судей. Вместе с тем, существуют разногласия в определении вида республиканской формы правления. Какова она: президентская, парламентская? По всему республиканская форма правления в современной России смешанная, но это устраивает не всех. Некоторые считают, что для постсоветской России более подходит президентская республика, и это следует уточнить в статье 1 Конституции РФ. Словом, есть проблема, и она требует обсуждения и нахождения приемлемых решений.

Существуют неясности в вопросе о федеративном устройстве России. Конституция РФ устанавливает, что все субъекты в составе Российской Федерации равноправны, суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Но при этом республики обозначены как государства. Одни субъекты (республики) имеют конституции, а все другие (края, области и т. д.) - уставы. Республикам предоставлено право устанавливать свои государственные языки, а в отношении других субъектов Российской Федерации этот вопрос не решен. Чтобы эти и другие подобные им противоречия не привели к конституционному кризису, надо бы, на наш взгляд, проявить большую последовательность в конституционно-правовом обеспечении равноправия субъектов Российской Федерации, ее единства и целостности.

Считалось, что РСФСР - федерация на началах советской автономии. В этой связи теория советского конституционализма, государственное право и советское строительство широко оперировали понятием "автономия". Различались три формы советской автономии: АССР, автономная область, автономный округ. По Конституции СССР 1977 года в СССР насчитывалось 16 АССР в РСФСР, две в Грузии, по одной в Азербайджане и Узбекистане (всего 20 АССР); 5

123

автономных областей в РСФСР, по одной в Азербайджане, Грузии и Таджикистане (всего 8 АО); 10 автономных округов (все в РСФСР). Советские автономные образования в определенных пределах самостоятельно решали соответствующие вопросы. Таким образом, использование понятия "автономия" в советских конституциях, в том числе в Конституции РСФСР 1978 года, было вполне оправданным.

Обоснованно ли используются понятия "автономная область" и "автономный округ" в Конституции РФ 1993 года? Этот вопрос нуждается в обсуждении. На наш же взгляд, конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации, которым обладают автономная область и автономный округ по Конституции РФ (статьи 5 и 65), сложно совместить с правовым положением территориальных автономных образований. Складывается впечатление, что Конституция РФ сохранила характерные советским конституциям понятия "автономная область" и "автономный округ", но за ними уже ничего нет, они не отвечают их реальному конституционно-

правовому статусу. Понятия стали бессодержательными. С нашей точки зрения, на сегодня в Российской Федерации территориальных автономных образований нет. Следовательно, при характеристике основ конституционного строя Российской Федерации вполне можно было бы обойтись понятиями "область" и "округ" без прилагательных "автономная", "автономный". Вместе с тем, актуальная тема культурной автономии в Конституции РФ представлена весьма скромно. А ведь культурная автономия в ряде случаев может оказаться более надежной и эффективной формой для развития находящихся в инокультурной среде этносов или части их, чем обретение той или иной формы государственности, сопряженной с развитием бюрократических структур. Если вдуматься, то положения о культурной автономии достойны включения в состав принципов основ конституционного строя не менее, чем, например, положения, относящиеся к местному самоуправлению.

Примечания

¹ См.: Страшун Б.А. Историко-правовой комментарий к Конституции РФ 12 декабря 1993 г. // Конституция Российской Федерации: Официальный текст с историко-правовым комментарием. - М.: Издат. группа ИНФРА-М - НОРМА, 1996.-С.71.

124

Зиновьев А.В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. -М.; СПб: Издательский Торговый Дом "Герда", 2000. - С.48.

Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. - М.: Юрист, 1994. - С.28.

⁴Bodinus, de Republica libri sex, Francoforti, 1594. - С.123 и ел.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. - М.: Изд группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999.-С. 107.

Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. - М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1999. - С.5

125

Лекция 7

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА¹

*Legibus idcirco omnes servimus,
ut liberi esse possimus.*

Цицерон.

*Свобода — это право делать все,
что разрешает закон.*

Ш. Монтескье

*О вольность, вольность, дар бесценный!
Позволь, чтоб раб тебя воспел.*

А. Н. Радищев

Л Понятие прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина являются объектом исследования философии, социологии, политологии и юриспруденции. В юридической науке они рассматриваются как важнейший элемент основ конституционного строя и как комплексный институт - ядро конституционного права. В основе понятийного инструмента этого института следующие категории: "человек", "свобода", "свободы" и "права" человека, "основные права и свободы", "права и свободы гражданина". Рассмотрим, в чем их суть.

Человек - первичная конституционно-правовая категория. Как особое явление бытия (мира), человек имеет два общих сущностных свойства. Во-первых, природа человека не может быть сведена только к сущности или какой-то отдельно взятой стороне бытия. Например, к тем или иным интересам и видам деятельности людей, формам социальной и политической общности и т. д. Человек есть основа всех вещей и явлений, единственная исходная частица социального мира и его субстанция.

Эти свойства природы человека были выявлены еще на ранней стадии философского осмысления мира и выражены в древнейших учениях Индии (брахманизм, буддизм), Китая (даосизм, конфуцианство), Греции (пифагорейцы, софисты, стоики) и др. Гуманистическая доктрина начинает формироваться в эпоху Просвещения (Вольтер, Гольбах, Дидро, Локк, Мабли, Мильтон, Монтес-

126

кье, Руссо, Юм и др.) и приобретает наиболее совершенное выражение в Новое Время в философской концепции экзистенциализма (Бубер, Бердяев, Камю, Сартр, Хайдеггер, Шестов, Ясперс и др.).

Значимость этого положения заключается в том, что конституционное право возводит человека на высшую ступень в иерархии ценностей. Существование человека как первосущности бытия и всеохватной субстанциональности позволяет рассматривать его в качестве мерила всех вещей и

явлений мира. Поэтому различные формы общности, будь то государство, негосударственные объединения (партии, общественные организации), территориальные общины и другие создаваемые людьми формы совместной жизни рассматриваются как необходимые условия его (человека) существования и оцениваются с точки зрения того, способствуют ли они развитию человека и достижению "благой жизни".

Во-вторых, человек есть наиболее совершенный и универсальный субъект бытия и как таковой оказывает творческое преобразующее воздействие на окружающий его мир. В человеке заложены первичные импульсы и энергии, которые в соответствии с поставленной им целью приводят в действие личностные и социальные механизмы, вносят качественные изменения в окружающую природу и объекты материального мира. В этом ряду человек - центральная фигура исторического развития мира в целом, ведущая сила прогресса.

Общие свойства определяют основные взаимосвязанные характеристики сущности человека: индивидуальность, духовность и социальность.

Индивидуальность. В мире нет абсолютно тождественных людей, все люди разные. Каждый человек в единстве своего внутреннего строения и внешних черт единичен и неповторим, а потому - индивидуален. Индивидуальность определяет многообразие форм и способов существования людей, многообразие связей и взаимодействий.

Духовность представляет собой целостное качественно определенное внутреннее начало человеческого существования, содержание которого являются наиболее общие черты биоэнергетической, психологической (ментальной) и астральной природы индивида, обеспечивающие в их единстве устойчивость субстанционального существования человека. Духовность отражается в сознании как наиболее

127

тонкая "материя" человеческой природы (его первоначало). Наиболее полно она может быть проявлена в верхней точке напряжения - посредством озарения и, наоборот, остается закрытой для психического восприятия в нижней его точке, называемой затмением.

Всем людям свойственен своеобразный индивидуальный и в то же время субстанционально единый духовный мир. Единое духовное начало выступает внутренним связующим звеном между людьми и является сущностной основой их общности, а соответственно - солидарности независимо от внешних различий по признаку расы, пола, социальной принадлежности и индивидуальных особенностей. Духовность - это такая единственная в своем роде стержневая основа объединения людей, благодаря которой социум выделяется из царства животных.

Определяемый Э. Фроммом такой признак сущности человека, как творчество, следует рассматривать в качестве необходимой социально-исторической (внешней) характеристики человеческой экзистенции. Духовность же - это внутренняя родовая первооснова сущности индивида.

Социальность. По природе своей человек - существо множественное, действительно формирующееся и существующее только в обществе. Вне общества человека нет. Этот весьма важный для теории вывод сделан еще древними философами и получил эмпирическое подтверждение, поэтому бытие человека вне общественных связей может означать только одно - перед нами или божество, или животное (Аристотель).

То есть человек по природе своей - существо сугубо индивидуальное и автономное и в то же время "обреченное" на совместное жительство с себе подобными. Человек является первоосновой бытия и активным преобразующим его началом. Как таковой, он занимает в ранге общественных ценностей наивысшую ступень, являясь мерилем всех вещей и явлений.

Свобода. Важнейшим выражением действительности существования человека в обществе как автономного индивида и формой сохранения индивидуальности является свобода. Поэтому многие гуманистические доктрины рассматривают человека как истинное су-¹ществование свободы. С этой точки зрения человек представляет собой суть свободы, а свобода предстает перед нами в человеческом

128

обличий, то есть человек и свобода - это два неразрывно связанные перманентные феномена единой сущности. Без свободы человек не существует, а вне человека немыслима свобода. Исходя из этого, теория конституционного права не разделяет понятие "свобода" и "человек", а исследует их в единстве и целостности как свободу человека. Различаются внутренняя и внешняя стороны свободы.

Внутренняя сторона свободы представляет собой ядро всех возможностей человека. В силу

естественной природы человеческих возможностей (существуют вне социальной материи) они не могут быть ограничены и в этом смысле являются бесконечными и абсолютными. Бесконечная абсолютность - суть свободы.

Своей внешней стороной свобода выступает как источник деяний (поведения) человека.

Поведение есть внешнее выражение естественных (внутренних) возможностей индивида.

Внешней стороной свободы человек связан и взаимодействует с окружающим его миром вещей и явлений, в том числе с другими индивидами. Данное обстоятельство весьма значимо для юридической науки вообще и для теории конституционного права в частности. Дело в том, что вовне человек выступает не просто как естественный субъект бытия, а прежде всего - как индивид, перманентно связанный с себе подобными, он атомарная частица сообщества людей. Поэтому внешняя сторона человеческого бытия социализирована. В социальной материи действия одного человека находятся в бесчисленных, в основном встречно направленных, связях и взаимодействиях с другими. И эти социальные отношения предопределены внутренними возможностями (свободами) каждой из сторон - участников человеческого сообщества. В том же случае, если действия (бездействие) одного субъекта социальных отношений определяются лишь внутренним естественным состоянием свободы, неизбежно противоречие в совместном существовании.

Возникшие противоречия в свою очередь при известных условиях становятся препятствием в осуществлении внутренних возможностей. Здесь имеют место отношения, при которых внешняя сторона свободы блокирует внутреннюю ее сторону. Нарастание неблагоприятных для внутренних возможностей последствий взаимных акций может привести к состоянию, опасному для существования самого человека. Опасность эта осознается с момента становления челове-

ского общества, вследствие чего пришло осознание необходимости взаимно согласованного поведения людей. Результатом такого согласования стало определение внешней границы человеческого поведения в форме запретов (табу). В Новое время основанием человеческого поведения становится исходный принцип: свобода одного человека не должна ограничивать свободы другого. Данное правило означает, что человек свободен в выборе своих действий в соответствии со своими естественными возможностями при условии соблюдения и уважения свободы других.

Проблема поиска конкретных рамок свободной в силу своего естества человеческой деятельности - архисложная. Она решается более и менее успешно на каждом этапе социальной эволюции.

Меняются границы поведения, уточняются и корректируются соответственно уровню развития общества и особенностям его бытия. Наиболее полезный позитивный опыт взаимосогласованного существования накапливается и закрепляется в общественном сознании и практике, а негативные действия, подрывающие нормальные социальные условия деятельности человека или порождающие гибельные для него последствия, нейтрализуются. Позитивный опыт человеческого общения при многократном его повторении сохраняется и закрепляется в форме обычаев, традиций и других стандартов и ценностей. В целом же он генерируется общечеловеческой культурой.

Внешняя граница человеческого поведения называется в теории рамками свободы. Данное понятие интерпретируется по-разному. Нередко она обозначается терминами "мера", "масштаб", "норма" свободы. Подобное словесно-языковое различие не меняет самой формы регулирования поведения, и поэтому неслучайно в юриспруденции используется обобщающая категория - право, которое в корневом своем значении представляет собой не что иное, как образец свободы человека, определяющий условия его существования в обществе.

Свобода и право. Внутренняя сторона свободы, определяемая как возможности людей, осознается в их конкретности (например, свобода творчества, свобода мысли и слова, свобода совести и т. д.). Конкретизация возможностей выступает в форме свобод человека. Свободы человека составляют непосредственный предмет конституционного права и закрепляются в конституционно-правовых

130

нормах. Право, характеризующее внешнюю сторону свободы, также имеет конституционно-правовое определение, например, в виде прав человека. Права человека - это позитивно определенные границы действия людей, в пределах которых обеспечивается свободное развитие человека в обществе в соответствии с его внутренними возможностями. Права человека как образцы свободы в социальном мире наряду со свободами человека составляют предмет

конституционно-правового регулирования.

В свете проблемы поиска адекватных форм внешнего существования человека следует отметить, что по мере исторического развития человека основное "поле" его деятельности становится менее ограниченным. Наряду с универсализацией и сужением сферы запретов устанавливается норма - разрешено все, что не запрещено законом. Рамки свободы расширяются в первую очередь в гражданско-правовых отношениях. В частности, в предпринимательской деятельности утверждается общее правило: человек производит все то, что пользуется спросом, и оценивает результаты своего труда в таком размере, по какому они могут быть реализованы. Запрет или иные ограничения налагаются лишь на производство опасных для жизни и здоровья веществ (наркотиков, сильно действующих ядов и др.) и в некоторых иных случаях. В то же время постепенно усиливается регулирование политических и особенно - государственно-политических институтов, прежде всего, в той сфере, которая связана с правами и свободами человека. В гражданском обществе в отношении государственных формирований применяется правило: разрешено только то, что дозволено правовым законом. И это не случайно. Любая власть, а государственная власть в первую очередь, всегда стремится к своей абсолютизации, не считаясь с какой-либо внешней волей и интересами, в том числе определяемых свободой личности. Поэтому в целях обеспечения прав и свобод необходимость четкой регламентации деятельности властных структур чрезвычайно важна. В противном случае, о чем свидетельствует опыт политической истории, власть всегда генерирует произвол и тиранию.

Основные права и свободы. Из совокупности прав и свобод выделяются наиболее важные - основные права и свободы. Основными являются такие признанные мировым сообществом стандарты и ценности, которые являются необходимыми и достаточ-

131

ными для существования и развития человека. Основные права и свободы в своей социальной сущности являются естественными, они есть в каждый данный момент исторического процесса. Но только в своей совокупности они выражают свободу человека и его нормальное существование в общественных условиях. Поэтому основные права и свободы принадлежат каждому человеку и являются неотъемлемыми. Воспрепятствование реализации их, хотя бы и частичное, подрывает систему основных прав и свобод в целом, что в свою очередь выступает угрозой человеческому бытию. В конституционном праве к основным относятся, как правило, личные (гражданские) права и свободы человека.

Права и свободы гражданина. Составными частями этой категории являются понятия "права и свободы" и "гражданин". С учетом вышеизложенного остановимся на характеристике последнего. Слово "гражданин" производно от понятия "гражданство". Гражданином является человек, обладающий гражданством. Граждане имеют конституционно установленные права и свободы. Конституционно определенные и гарантированные права и свободы называются правами и свободами гражданина. Как правило, их объем шире основных прав и свобод. Но все основные права и свободы являются правами гражданина.

2. Конституционно-правовые принципы института прав и свобод человека и гражданина

Конституционно-правовые принципы - это основные начала, которые определяют характер и содержание института прав и свобод человека и гражданина. Они являются базовыми не только для данного института, но и для всей отрасли конституционного права. Анализ основных источников прав и свобод человека позволяет выделить три основополагающих принципа прав и свобод человека и гражданина.

1) первенство прав и свобод человека перед государством и иными коллективными формами общественной жизни. Как уже отмечалось, права и свободы являются выражением свободы - основного свойства природы человека, указывающего на действительность его автономного существования в обществе. Поэтому ценности свободы, в том числе формы ее выражения, возводятся в ранг высшего приоритета, а их обеспечение является первейшей обязанностью государства и соответствующих должностных лиц. Это положение на-

132

шло юридическое закрепление в основополагающих международно-правовых актах и современных конституциях демократических стран, в том числе и Российской Федерации. Что является логическим следствием утверждения автономии личности, ибо признание приоритета прав и свобод человека есть ее необходимое условие.

2) неотчуждаемость естественных прав и свобод человека. Положение об обладании человеком изначально ему принадлежащими, неумаляемыми и неотъемлемыми правами является

центральным среди всех принципов конституционного права.

Естественные права и свободы принадлежат человеку с момента его рождения, он обладает ими неограниченно в силу факта своего существования. Исходя из этого, всеобщее признание получили также конституционно-правовые нормы, которые гласят: каждый имеет право на жизнь, права и свободы человека принадлежат ему от рождения, все люди рождаются равными и свободными в своем достоинстве и правах. Значимость этих положений заключается в том, что права человека не могут рассматриваться как чей бы то ни было дар, не есть они и "подарок" государства человеку. Они абсолютны, изначальны, человек обладает ими по факту своего рождения.

С утверждением данного принципа встает весьма важный для конституционного права вопрос: имеются ли пределы естественной свободы, и, если имеются, то как они определяются? Человек существует в обществе, и, следовательно, свобода одного индивида всегда связана (ограничена) свободой другого. Поэтому конституционное право закрепляет общеограничительные нормы, согласно которым права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законом и только необходимостью соблюдения прав и свобод других лиц при осуществлении свободы индивида. Причем, такие ограничения допускаются лишь в тех случаях, исчерпывающий перечень которых определен в основополагающих нормах: в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей.

Названные нормы имеют общеобязательную силу, если они выступают в качестве требований демократического государства. При авторитарном политическом режиме осуществление прав и свобод человека возможно при условии изменения государственной формы, и поэтому общее правило в полном объеме выполняться не мо-

133

жет. При защите от тиранической власти международным правом признаются правомерными и не предусмотренные законом средства ограничения свободы в отношении представителей произвольно правящей политической элиты. Однако и в данной ситуации незаконное ограничение свободы отдельных граждан должно быть подчинено требованию восстановления прав и свобод человека в соответствии с общепризнанными международными принципами и нормами.

Наряду с приведенным существует другое ограничение прав и свобод — запрещается использовать их для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны.

Приведенное требование подлежит безусловному исполнению независимо от того, какой тип политического режима имеет то или иное государство. Отказ от насилия, взаимной ненависти, войны — одна из важнейших общечеловеческих норм и ценностей.

И, наконец, является допустимым временное ограничение прав и свобод человека и гражданина в случае введения чрезвычайного положения на основании и в пределах, установленных законом. Данная норма, именуемая правом отступления, предусмотрена конституционным правом и является исключительной. Вследствие этого ее введение и исполнение облекается в процедуру, закрепленную в международно-правовых актах. В то же время право отступления не используется даже в условиях чрезвычайного положения, если оно касается соблюдения естественных прав, применения пыток или жесткого бесчеловечного обращения, запрета рабства и содержания в подневольном состоянии, принципа неотвратимости ответственности, нарушения обязанностей, вытекающих из гражданско-правовых договоров.

3) Равенство всех людей в своем достоинстве и правах. Свобода человека непосредственно связана с принципом равенства и может осуществляться только на его основе. Любое вызванное необходимостью совместного существования ограничение свободы человека оправданно лишь в том случае, если все люди признаются изначально равными. Равенство означает исключение возможности любых преимуществ и привилегий одного человека над другим по признаку расы, цвета кожи, языка, национальности, пола, религии, политических и иных убеждений. Исходя из этого, в конституцион-

134

ном праве устанавливаются нормы, в соответствии с которыми каждый человек обладает всеми правами и свободами без какого то ни было различия; исключается различие по политическому, правовому и международному статусу страны или территории, к которой человек принадлежит, а также устанавливается юридическое равенство всех граждан.

3. Классификация прав и свобод человека и гражданина 3.1. Основания классификации прав и свобод человека и гражданина. Классификация прав и свобод может осуществляться по

различным основаниям. При этом следует учитывать, что она не всегда является строгой, так как одно и то же право или свобода может включаться одновременно в две и более классификационные группы, например, право на труд относится к экономическим и социальным правам, а свобода совести - к личным и политическим и т.д.

В зависимости от *вида субъектов* различают а) **права и свободы человека и б) права и свободы гражданина**. К первой группе относятся те из них, которые принадлежат как гражданам данного государства, так и негражданам (иностранцам, лицам без гражданства). Ко второй - права и свободы, субъектами которых являются только граждане. Перечень последних шире первой. По субъектному составу выделяются а) **индивидуальные и б) коллективные** права и свободы. Коллективные могут осуществляться только определенной группой субъектов (например, право собраний, право на забастовку и др.), индивидуальные права реализуются и отдельно взятым лицом и группой (право на предпринимательскую деятельность). По *характеру* прав и свобод выделяют а) **естественные и б) позитивные** права и свободы. Первые из них принадлежат каждому в силу рождения. Определение этих прав и свобод, как правило, дается в доктрине конституционного права. На основе естественных формируются позитивные права и свободы. Позитивными являются те права и свободы, которые получили юридическое выражение в международно-правовых актах и конституциях. Эти права и свободы подразделяются в свою очередь на а) **основные и б) дополнительные**. К основным обычно относятся предельно общие конституционные права и свободы. Хотя встречается и иной подход, при котором в эту группу включаются только конституционно определенные личные права и свободы. Так, право участвовать в управлении - это основное право, а право

135

на государственную и муниципальную службу и право участвовать в отправлении правосудия - есть его конкретные проявления.

В особую группу конституционных прав и свобод в современных условиях можно выделить **региональные права и свободы**, которые особенно выразительно представлены в субъектах Российской Федерации. Это - право на самостоятельность в организации власти и управления и на выбор их форм; право на самостоятельное устройство местного самоуправления; право на экономическую самостоятельность; право на координацию горизонтальных связей хозяйствующих субъектов; право на вступление в горизонтальные правоотношения друг с другом в пределах федерации.

Большое значение имеет классификация прав и свобод по содержанию. По этому критерию все они подразделяются на а) личные (или гражданские), б) политические, в) экономические, г) социальные и д) культурные.

3.2. Личные права и свободы человека и гражданина. Личные права и свободы человека - это совокупность определенных возможностей лица, связанных с осуществлением индивидуальной свободы, уважением достоинства, частной жизни, а также приобретением и прекращением гражданства. Личные права и свободы принадлежат каждому человеку вне зависимости от того, является ли он гражданином данной страны или нет. Именно эту категорию прав и свобод доктрина рассматривает как естественные, которые не дарованы государством, а лишь юридически признаны им. Достаточно многочисленные личные права и свободы подразделяются на виды. К их числу относятся:

1) право на жизнь. Юридически это означает, что никто не может быть произвольно лишен жизни. В конституциях и международно-правовых актах устанавливаются жесткие ограничения на применение смертной казни. Например, в Российской Федерации она допускается только как исключительная мера уголовного наказания и только за особо тяжкие преступления против жизни по приговору суда с участием присяжных. В то же время во многих государствах, и прежде всего во всех, которые входят в Совет Европы, смертная казнь отменена. Следуя этой гуманистической традиции, Конституция России закрепляет положение, согласно которому смертная казнь как исключительная мера наказания за особо тяжкие преступления против

136

жизни может устанавливаться федеральным законом впредь до ее отмены;

2) право на достоинство личности. Это право в конституциях связано с уважением достоинства и его защитой - и прежде всего со стороны государства. Оно выражается в запрещении пыток, жестокого и негуманного обращения, унижающего человека, медицинских и иных экспериментов без согласия лица. Защита достоинства осуществляется в порядке, установленном законом.

Судебная защита производится посредством гражданского, административного, уголовного и

иных форм судопроизводства;

3) право свободы и личной неприкосновенности. Право свободы юридически означает возможность совершать любые действия, не запрещенные правовым законом. Человек вправе сам распоряжаться своей судьбой, выбирать свой жизненный путь. В неразрывной связи с этим правом находится личная неприкосновенность, которая распространяется на его жизнь, здоровье, честь и достоинство. Никто не вправе силой или угрозами принудить человека к действиям, причиняющим ущерб этим ценностям, подвергать его истязанию, обыску или наносить вред здоровью. Лишение свободы допускается по судебному решению на определенный срок и с обязательным соблюдением установленных законом процедур. До судебного решения может быть произведено административное задержание на срок, который составляет обычно 48-72 часа. Юридической гарантией против необоснованного задержания является правовой институт "Habeas corpus", в соответствии с которым задержанный по его требованию должен быть немедленно доставлен к суду и тот должен решить, освободить задержанного под залог или отправить в место содержания под стражей.

Исходя из права свободы и личной неприкосновенности, международное право признало противоречащим природе человека и тягчайшим международным преступлением содержание лица в рабстве, ином подневольном состоянии и работорговлю;

4) право на частную жизнь. Частную жизнь составляют обстоятельства личного характера, которые человек вправе не предавать огласке. Это право конкретизируется в а) праве на личную и семейную тайну, на защиту чести и доброго имени; б) праве на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и телеграфных сообще-

137

ний; в) запрещении сбора, хранения и распространения информации о частной жизни лица без его согласия; г) обязанности органов власти обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы; д) праве на неприкосновенность жилища. Гарантии соблюдения права частной жизни устанавливаются конституцией и законом;

5) свобода передвижения и выбора места жительства. Каждый, кто законно находится на территории определенного государства, вправе свободно передвигаться и выбирать себе место жительства. Человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Это право может быть ограничено на основании закона;

6) свобода совести. Это право заключается в возможности исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, вести пропаганду религиозных и иных взглядов. Никто не обязан заявлять о своих религиозных или антирелигиозных убеждениях. Верующие вправе совершать религиозные культы;

7) право на приобретение и прекращение гражданства. Каждый человек имеет право на гражданство. Он приобретает его по рождению или иным способом, предусмотренным законом. Человек вправе прекратить гражданство определенного государства с последующим приобретением гражданства другого государства или без такового. Порядок прекращения гражданства устанавливается законом.

3.3. Политические права и свободы гражданина. Политические права и свободы - это определенная совокупность возможностей лица по осуществлению публичной власти или иной деятельности публичного характера. Названные права прежде всего призваны обеспечить реализацию политической свободы человека и народного суверенитета при осуществлении государственной власти на основе фундаментального принципа, в соответствии с которым воля народа должна быть основой власти правительства. Исходя из этого, определяются конкретные возможности выполнения гражданами публичных функций как индивидуально, так и коллективно. Политические права и свободы принадлежат, как правило, лишь гражданам данного государства и многие из них реализуются коллективно.

138

1) свобода мысли, слова, печати. Мысль человека свободна в силу естественной ее природы. Заставить человека мыслить не по его воле невозможно. Поэтому международные акты и конституции признают это право.

Наряду со свободой мысли закрепляется и свобода слова как необходимая и естественная форма выражения первой.

Содержание свободы слова состоит в праве высказывать свои мысли, а также в совокупности мнений, идей, убеждений, выраженных как устно, так и в печати, в произведениях

изобразительного искусства, научных исследованиях, художественной литературе и др. Злоупотребление свободой слова недопустимо. Опыт политической истории свидетельствует, что злоупотребление публичным словом нередко подрывает общественные устои и приводит в конечном счете к несвободе. Поэтому признание свободы слова всегда означает признание возможности его ограничения. В международно-правовых актах прямо устанавливается необходимость на основе закона ограничить свободу слова для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Свобода выражения мнений, идей, убеждений в печати означает отсутствие цензуры - разрешительной системы, определяющей возможность опубликования определенных материалов, документов, и др. Автор вправе опубликовать или иным способом сделать общедоступными свои идеи, но за нарушение закона о печати, средствах массовой информации он несет ответственность. Ответственность наступает и за разглашение государственной тайны, оскорбление, клевету и дезинформацию. В этом случае ее несут и автор, и редактор. Не подлежит разглашению также профессиональная тайна (врачебная, следственная, коммерческая). В конституционном праве устанавливаются и другие ограничения. Запрещаются пропаганда и агитация, возбуждающие социальную, расовую, религиозную, национальную вражду, пропаганда идей национального, языкового и иного превосходства;

2) **свобода объединений (ассоциаций).** В конституционном праве определяется возможность создания общественных (негосударственных) объединений: политических партий, профсоюзов и иных общественных организаций. Каждый человек вправе вместе с другими без предварительного разрешения органов власти создавать такие

139

объединения, добровольно вступать в уже созданные, участвовать в их деятельности, а также беспрепятственно выходить из них. Особо регламентируется деятельность политических партий. Во многих демократических странах приняты специальные законы о политических партиях, которые устанавливают более жесткие требования к их институализации;

3) **свобода собраний, митингов и демонстраций.** Она является коллективной формой публичного выражения общего мнения участников по общественно значимым вопросам. Иногда это право уточняется и дополняется, например, в праве собираться мирно и без оружия. Мирными и безоружными должны быть как собрания, так и иные публичные формы коллективного волеизъявления. Правовая регламентация собраний осуществляется в зависимости от того, проводятся ли они вне помещений под открытым небом или в закрытом помещении. Первые проводятся после предварительного уведомления или разрешения властей, для проведения вторых предварительного уведомления не требуется. Места проведения собраний могут быть ограничены. Не разрешается проводить собрания в местах расположения высших правительственных учреждений, в зонах, где существуют острые национальные противоречия. Более жесткие требования устанавливаются для демонстраций (мэрией может быть ограничено число участников движения, предварительно утверждается его маршрут).

Разновидностью публичной формы выражения коллективного или индивидуального мнения является пикетирование. Оно проводится путем размещения у определенных объектов граждан с плакатами или иными изобразительными средствами. В этом случае шествие и звукоусиление не предусматривается;

4) **право петиций.** Это право состоит в возможности индивидуального и коллективного письменного обращения граждан в органы власти. Гарантируется обязанностью должностных лиц рассматривать подобные обращения в установленном порядке и принимать адекватные меры по их разрешению;

5) **право участвовать в осуществлении власти.** Это право реализуется гражданами непосредственно путем выборов и референдумов, а также опосредованно через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

140

Право выборов гарантируется активным и пассивным избирательным правом совершеннолетних граждан. Путем выборов осуществляется формирование выборных органов власти. На референдуме путем голосования принимаются решения по наиболее важным вопросам государственной или местной власти. Порядок осуществления права на референдум устанавливается законом. Участие граждан в работе органов власти связано с правом участвовать в управлении. Оно выражается в законодательно гарантированном праве на государственную и муниципальную службу, в праве участвовать в отправлении правосудия;

б) право на сопротивление угнетению. Это право носит индивидуальный и коллективный характер и закрепляется как право на сопротивление угнетающему правительству (Декларация независимости США 1776 года) или право на сопротивление власти мирными средствами, включая кампании гражданского неповиновения (конституции Бенина, Ганы и др.) либо как право каждого гражданина на сопротивление всякому, кто попытается устранить демократический строй, если иные средства не могут быть использованы (Германия, Словакия).

3.4. Экономические права и свободы человека и гражданина. Экономические права и свободы - это основанная на признании права собственности совокупность определенных возможностей лица в сфере производств, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ. Исходным принципом в сфере экономических отношений является **признание права каждого быть собственником**, т.е. обладать определенными ее объектами для обеспечения жизненных потребностей. Оно выражается в правах, связанных с владением, пользованием и распоряжением благами, которыми лицо обладает. Право собственности может быть как индивидуальным (частным), так и коллективным (общим, совместным). Правом собственности обладают граждане, иностранцы, лица без гражданства, институционально-территориальные образования (государство, субъекты федерации, муниципальные образования) и объединения граждан. Право собственности может быть ограничено. В конституционном праве допускается изъятие отдельных объектов собственности для государственных нужд на основе закона по решению суда и после равноцен-

ного возмещения. Ограничивается право собственности иностранцев на земли и иные природные ресурсы. Кроме того, изъяты из оборота и не могут находиться в собственности отдельных лиц некоторые объекты (яды, определенные виды взрывчатых веществ, оружие и т. д.).

Особым видом собственности является интеллектуальная собственность, связанная с творческим трудом. Речь идет об авторских правах, например, на имя автора, на неприкосновенность произведения, изобретения, на право извлекать доходы из авторства и т.д.

Производным и тесно связанным с правом частной собственности является:

1) **право наследования.** Объекты собственности могут быть унаследованы лицом по закону или по завещанию собственника в случае его смерти. Наследник вправе вступить в наследство в порядке, установленном законодательством;

2) **право на свободную хозяйственную инициативу и предпринимательскую деятельность.** Это право означает возможность заниматься любой деятельностью, приносящей доход, если такая деятельность не запрещена законом. Злоупотребление этим правом недопустимо. В демократических странах запрещена монополистическая и другая деятельность, направленная на ограничение конкуренции;

3) **право на труд и свобода труда.** Право свободы в сфере труда определяется в конституции и международном праве как возможность а) зарабатывать себе на жизнь своим трудом, который человек свободно без какого бы то ни было принуждения выбирает или на который он свободно соглашается; б) получать равное вознаграждение за равный труд, обеспечивающее справедливую заработную плату каждому; в) свободно выбирать профессию или род занятий; и г) на безопасные и здоровые условия труда;

4) **право на участие в управлении предприятиями.** Оно состоит в совокупности предусмотренных законом и иными правовыми актами правомочий, связанных с принятием решений непосредственно работниками предприятий или их представителями. Эти решения связаны, как правило, с охраной, улучшением условий труда и его оплатой, повышением эффективности и рационализацией производства и др.

3.5. Социальные права и свободы человека и граждани-на. Социальные права и свободы - это совокупность конституционно

определенных возможностей каждого в сфере отношений с работодателем, оказания материальной помощи, в том числе обеспечения жильем, сохранения здоровья и получения образования. Так, отношения с работодателем определяются:

1) **правом на отдых.** Оно означает предоставление лицам, работающим по найму, еженедельно одного или двух оплачиваемых выходных дней, установление предельной продолжительности рабочей недели, оплачиваемого ежегодно отпуска на определенный срок;

2) **правом на забастовку.** Группа лиц, состоящих в трудовых отношениях с работодателем, может коллективно прекратить работу с выдвижением определенных экономических требований.

Забастовки осуществляются в рамках законов о разрешении трудовых конфликтов. Право на

забастовку может быть ограничено законом. Не разрешаются забастовки на предприятиях жизнеобеспечения (например, водо- и энергоснабжения) и на транспорте (в последнем случае иногда делаются исключения, но ужесточаются требования к подобным забастовкам).

Оказание материальной помощи осуществляется путем предоставления:

- 1) *права на пенсионное обеспечение.* Лицам, достигшим нетрудоспособного возраста, предоставляется право на получение установленного размера пенсии, обеспечивающей достаточный жизненный уровень;
- 2) *права на социальную помощь* нетрудоспособным (инвалидам), лицам, потерявшим кормильца, для воспитания детей и т. д.;
- 3) *права на жилье.* В соответствии с ним каждый вправе приобретать себе жилое помещение на всей территории страны, а малоимущим гражданам жилье предоставляется за низкую плату или бесплатно из государственных или муниципальных жилищных фондов. При аренде жилья арендодатель не вправе произвольно расторгать договор аренды. Лица, арендующие жилье, могут быть выселены в судебном порядке и по основаниям, указанным в законе.

Охрану здоровья обеспечивают:

- 1) *право на здоровую окружающую среду.* Оно означает обязанность осуществлять меры по защите среды обитания человека, недопустимость экологических правонарушений, возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу этими правонарушениями;

143

- 2) *право на медицинскую помощь.* Это правомочие связано с обеспечением возможности каждого обращаться за медицинской помощью и получить ее за плату или бесплатно (за счет средств государственного либо муниципального бюджетов, страховых взносов, других поступлений) в медицинских учреждениях.

Получение образования связано с установлением:

- 1) *права каждого на образование.* Это право определяется возможностью получать образование в системе учреждений образования бесплатно и за определенную плату. Оно обеспечивается развитием сети школ всех ступеней, системой стипендий, созданием материальных условий труда преподавателей;
- 2) *свободы образования.* Она заключается в возможности получать образование любым способом - открытое и доступное для всех среднее образование в его различных формах, одинаково доступное для всех, на основе способностей каждого высшее образование;
- 3) *академической свободы* - свободы обучения, преподавания в соответствии со взглядами и концепциями преподавателя на основе принципа объективности. Академическая свобода связана с правом учредителя учебного заведения заключать (не заключать) контракт с преподавателем.

3.6. Культурные права и свободы человека и гражданина. Культурные права и свободы - это совокупность конституционно-правовых возможностей лица, связанных с осуществлением его интересов в культурной жизни. Они выражаются:

- 1) *в свободе творчества* - литературного, художественного, научного и др.;
- 2) *в праве пользоваться результатами научного прогресса*, в том числе в праве их практического применения;
- 3) *в праве на защиту моральных и материальных интересов*, возникающих в связи с любыми научными, литературными или другими художественными трудами, автором которых он является, т. е. в праве автора на свое произведение;
- 4) *в свободном доступе к культурным ценностям.*

4. Конституционные обязанности человека и гражданин. Конституционные обязанности - это совокупность конституционно-правовых предписаний, определяющих должное поведение индивида. Обязанности есть составная часть института прав и свобод

144

человека. Они тесно связаны с его основными возможностями и поэтому закрепляются в тех частях конституции, которые определяют основные права и свободы.

Конституции закрепляют принцип равенства обязанностей. Однако одни обязанности могут относиться к каждому (в этом случае ни один индивид не должен освобождаться или уклоняться от соответствующих предписаний), другие — только к гражданам, что означает: бремя конституционного долженствования в равной мере распространяется на всех граждан и не распространяется на иностранцев и лиц без гражданства.

В большинстве стран прямо или косвенно устанавливаются следующие виды конституционных обязанностей: 1) подчинение конституции и законам; 2) платить налоги; 3) сохранять природу и

окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам; 4) забота родителей о детях и забота трудоспособных совершеннолетних детей о нетрудоспособных родителях.

Гражданин несет и дополнительные обязанности. Его долг - защита Отечества. В ряде стран существует всеобщая воинская обязанность для граждан (Россия, Германия и др.). Если убеждения или вероисповедание гражданина противоречат несению военной службы, последняя может быть заменена альтернативной гражданской службой. Гражданин обязан получить образование того уровня, который установлен конституцией. Это может быть начальное, основное общее (в России) или среднее образование. В ряде стран (Италия, Бельгия и др.) гражданин обязан участвовать в выборах.

Согласно Конституции РФ (статьи 57-59) каждый обязан: платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом. При этом если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, то он имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

145

5. Гарантии прав и свобод человека и гражданина. Гарантии прав и свобод человека и гражданина - это совокупность условий, форм, способов их осуществления, охраны и защиты. Различают экономические, социальные и политические условия осуществления прав и свобод человека и гражданина. В теории основной экономической гарантией прав человека считается обладание собственностью. Это дает возможность лицу независимо осуществлять действия, направленные на удовлетворение его материальных и духовных интересов. Социальными гарантиями является наличие государственных социальных программ, связанных с удовлетворением тех необходимых интересов и потребностей, которые человек не может осуществить самостоятельно в достаточной мере без помощи государства (образование, здравоохранение, социальное обеспечение). Под политическими гарантиями, как правило, понимаются непосредственные формы осуществления власти народом (выборы, референдум, собрания), а также другие публичные формы коллективного (шествия, митинги, пикетирования, петиции) и индивидуального (обращения граждан) волеизъявления граждан, эффективный механизм разделения государственной власти, многопартийность, участие граждан в управлении. Формы и средства охраны и защиты прав и свобод составляют систему юридических гарантий. К ним относятся прежде всего закрепленные конституционно-правовыми нормами: 1) право граждан обращаться в определенном порядке за защитой своих основных прав в специальные государственные органы (главе государства, главам исполнительной власти субъектов федерации, уполномоченному по правам человека, суды и международные организации) или осуществлять защиту своих прав самостоятельно всеми способами, не запрещенными законом, а также 2) обязанность специально уполномоченных государственных органов обеспечивать охрану прав и свобод с целью недопущения их нарушения и содействовать их осуществлению, создавая для этого необходимые условия; 3) ответственность за нарушение основных прав.

В числе других юридических гарантий особо следует выделить судебные. К таковым относятся процессуально обеспеченное право каждого на рассмотрение его дела компетентным и беспристрастным независимым судом, а в необходимых случаях - судом с уча-

146

стием присяжных, право на обжалование судебных решений, на обращение за защитой основных прав в высшие судебные инстанции, вплоть до конституционной и в международные судебные органы, право на защиту и помощь адвоката и т. д.

6. Некоторые вопросы реализации прав человека. Многие свидетельствуют о том, что правосознание как явление ныне переживает *кризис*. Выход из этого кризиса предполагает поиск новых идей, которые были бы не только надежной опорой в настоящем, но и служили бы маяком, "путеводной звездой" в течение достаточно продолжительного времени, может быть, *вечно, пока существует человек и человечество*. В постсоветский период в качестве такой основы и такого маяка, в качестве такой "путеводной звезды" принято рассматривать *права человека*. Если еще недавно популярным был поэт, говоривший, что единица - ноль, один - ничто, ему не поднять и простое бревно пятивершковое, не говоря уже о доме пятиэтажном, то в последние годы потихоньку на передний план выдвигаются те, кто хочет восстановить в правах единицу, индивидуум, личность. Иначе говоря, в отличие от прежнего, *социоцентристского* взгляда на

многие вещи, складывается *персоноцентристский* подход. И для этого имеются определенные основания. Ведь человек — мера всех вещей, высшая ценность. В этой связи, что может быть важнее прав и свобод человека. Если вдуматься, вся история человечества — это, по существу, поле деятельности человека за утверждение прав и свобод человека.

Однако не все просто. Результатом крайне заниженной самооценки личности является мнение, согласно которому "не нужны мне права человека, ибо я давно уже не человек". К аналогичному выводу ведет и крайне завышенное самомнение личности, особенно если такая личность занимает высокую должность и может оказывать то или иное влияние на развитие событий. Примером тому может служить позиция руководства бывшего Союза ССР. До сих пор не все знают, что принятие Всеобщей декларации прав человека 1948 года Союз ССР не поддержал. Делегация Советского Союза в числе всего четырех делегаций при голосовании о принятии Декларации воздержалась. Вплоть до подписания хельсинского Заключительного акта в 1975 году идеологами административно-командной системы слова "права человека" заключались в кавычки. Считалось, что с правами

147

человека в Союзе ССР, в отличие от капиталистических стран, все в порядке. Как же иначе, если в массовом сознании утверждался взгляд, что Союз ССР — это страна развитого социализма, которая вот-вот должна стать коммунистическим обществом, каковое всеми представлялось раем на земле. Как известно, имеются как сторонники *монистического* взгляда на развитие истории и человечества, так и сторонники *плюралистической* картины мира и образа человека. Последние склоняются к тому, что права человека — это "ахиллесова пята" юриспруденции и не только ее, а всего комплекса гуманитарных, а также естественных наук. По их мнению, не существует научного понятия "человека вообще". Соответственно, не могут быть найдены и, тем более, реализованы "права" такого человека. С их точки зрения, плюралистическая картина мира и образа человека, многообразие конкурирующих цивилизационных и культурологических моделей мира и человека не дает возможности создать универсального масштаба Homo Sapiens, не позволяет сконструировать универсальную систему прав и свобод человека. Следовательно, абстрактный подход к решению проблем человека, его прав и свобод непродуктивен. Но достаточно продуктивным является тот метод, когда проблема человека, его прав и свобод, считают они, начинает осваиваться с позиций конкретных (биологических, психологических и т. д.) характеристик человека.

Очень неплохо обосновано, что следует различать институт прав человека (ИПЧ) и международное гуманитарное право (МГП) — две части одной правовой системы, которые находятся в отношениях взаимодополняемости. Если принять эту логику, то даже у горячего сторонника прав человека не остается оснований для абсолютизации этого института. Ситуация усложняется, если принять во внимание то, что наряду с названной Декларацией существуют еще и другие, как универсальные, так и региональные, декларации по правам человека, в которых получило закрепление несколько иное видение и понимание вопроса.

Тем не менее, права и свободы человека остаются той гуманистической и демократической основой, может быть, единственной, которая задает верные ориентиры законодательно и правоприменительно в их многотрудной деятельности. Но и здесь — не без проблем. Вот — некоторые, наиболее очевидные.

148

Если национальная система права любого государства, в том числе Российской Федерации, более или менее структурирована, то вопрос о классификации прав и свобод человека до конца не решен. Все ли права и свободы человека одинаково ценны и важны или существует их иерархия? Если права и свободы человека иерархичны, то что (какое право) для человека наиболее ценно и важно? Нередко говорят, что наиболее фундаментальным является право на жизнь. С этим можно согласиться. Но не лучше ли в этом случае вести речь не просто о праве на жизнь, а о праве на *счастливую* жизнь? Но возможна ли счастливая жизнь, если личность лишена свободы и собственности?

В известном противоречии с концепцией прав и свобод человека находятся международно-правовые акты, посвященные правам коренных народов. Отсутствуют удовлетворительные решения проблемы меньшинств, в частности, национальных меньшинств. Нет общепризнанного определения понятия "*национальное меньшинство*". Думается, с точки зрения концепции прав и свобод человека надо бы поискать новые подходы к решению этих проблем. Если исходить из интересов мира, свободы и демократии, справедливости и права, то, возможно, на путях

утверждения института *гражданства* и реализации учения о *гражданском обществе* и лежат их решения...

О праве, правах и свободах человека стало модно говорить и писать. Да, право - величайшая культурная ценность. Вместе с тем, право в какой-то степени - трагедия, драма общества. Права и свободы человека не только ограничиваются, а в ряде случаев грубо попираются во имя частного или общего интереса. Причем, зачастую за общим интересом тоже скрывается частный интерес. Думается, права и свободы человека станут стержневой идеей нового, просветленного, просвещенного, обогащенного сознания и правосознания, важнейшим побудительным мотивом благородных поступков Homo Sapiens. Но при условии, если всеобщий человеческий ум переработает различные взгляды на права и свободы человека представителей различных цивилизаций, культур и на этой основе примет такой подход, который гармонично соединит в себе многое, что пока кажется несоединимым, несовместимым.

149

Примечания

¹ Часть этой лекции (п. 1-5) представляют материалы В.А. Кочева, которые включены в данный курс с его любезного согласия.

² Ряд философов (например, Д. Локк, И.Г. Фихте) находят, что государство должно гарантировать прежде всего три основных права личности: право на жизнь, свободу и собственность.

150

Лекция 8

ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Не будет гражданин достойный

К отчизне холоден душой.

Н.А. Некрасов

1. Общее понятие гражданства. В самом общем виде *гражданство есть устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека*. Отсюда — наиболее существенные признаки общего понятия гражданства.

Во-первых, гражданство - это **связь** двух субъектов: человека и государства. Иначе говоря, гражданство - это некое единство, которое возможно лишь при естественной и одновременно осознанной, разумной принадлежности друг другу человека и государства как лиц, обладающих определенным объемом прав и обязанностей (ответственности).

Но связи могут быть фактические и правовые. Гражданство - это **правовая связь**. А это значит, что вопросы пребывания в гражданстве регулируются правом (законом, договором). Никто - ни отдельный человек, ни должностное лицо, ни государственный орган - не может договориться по вопросам гражданства фактически, если отсутствуют соответствующие нормативные правовые посылки. Для решения вопросов гражданства нужны соответствующие юридические действия. Это, во-вторых.

В-третьих, по своему характеру гражданство - это **устойчивая** правовая связь. А это значит, что гражданство существует постоянно. Оно не подвержено воздействию никакого автоматизма.

Во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (статья 15), записано:

«1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».

Соответствующие этому положению нормы получили закрепление в Конституции РФ и в Законе о гражданстве РФ.

151

В-четвертых, по своему юридическому содержанию гражданство представляет собой **совокупность взаимных прав, обязанностей и ответственности** человека и государства.

В-пятых, гражданство — это такая устойчивая правовая связь человека с государством, которая имеет определенную нравственную **отраженность; она основана на признании и уважении достоинства человека**.

Достоинство — это такое свойство сознания, которое характеризует особое отношение человека к самому себе, а также со стороны других, общества, в котором признается ценность человека. С одной стороны, гражданство предполагает, чтобы в человеке достаточно хорошо были развиты самосознание и самоконтроль, известная требовательность лица к самому себе. Человек не должен

совершать поступков, роняющих, порочащих его достоинство, и вместе с тем он вправе требовать того же и от других. С другой стороны, гражданство требует, чтобы государство, а также общество, проявляли уважение к человеку, признавали за ним определенные права и обязанности. Если исходить из гуманистических и демократических представлений о праве и государстве, то необходимо, чтобы государство признавало и уважало основные права и свободы человека. Эти права и свободы перечислены в Конституции РФ 12 декабря 1993 г. (статьи 17-54). Однако перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

По общему правилу, в России не должны издаваться законы, отменяющие или ущемляющие права и свободы человека и гражданина. Только в порядке исключения они могут быть ограничены, но лишь на основе федерального закона и в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения защиты прав и свободы человека и гражданина, защиты конституционного строя. В частности, в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод, но в соответствии с федеральным законом и с указанием пределов и срока их действия. Чрезвычайное положение на территории РФ и в ее отдельных местностях может вводиться в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Конституция РФ (ст. 88) правом введения чрезвычайного поло-

152

жения наделила Президента. Однако ни при каких обстоятельствах не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46-54 Конституции РФ.

В конституционном праве зарубежных стран наряду с понятием "гражданство" используется еще и понятие *"подданство"*. Каково их соотношение?

В отличие от гражданства, подданство распространено в государствах, имеющих монархическое устройство. Подданство отражает личную связь человека с монархом, т.е. не обычным человеком, а "божеством" или "полубожеством", который стоит над всеми ("подданный его величества").

Правда, в странах с развитыми демократическими традициями различия между этими понятиями носят лишь вербальный характер: Великобритания - конституционная монархия, а Франция - республика, но основы правового положения личности схожи. В Японии оба понятия (гражданин и подданный) используются как равнозначные и взаимозаменяемые. Причем, чаще используется не "подданный", а "гражданин". В некоторых странах первый термин вообще исключен. Но в развивающихся странах (в государствах Арабского Востока, в Африке) различия между этими понятиями имеют существенное значение: подданный обязан быть лично верным монарху, население воспитывается в соответствующих традициях, нередко нарушение верности может быть сурово наказано.

В советском и постсоветском российском законодательстве применительно к россиянам используется понятие "гражданин", а не "подданный", но распространенность последнего понятия в законодательстве других стран принимается во внимание.

Если взглянуть на гражданство с точки зрения структуры отечественной системы права, то гражданство - один из важнейших *институтов* конституционного права. ***По своему юридическому содержанию этот институт представляет собой нормы права, закрепляющие принципы российского гражданства, отношения, связанные с приобретением и прекращением российского гражданства, а также устанавливающие порядок производства по делам о гражданстве, обеспечивающие развитие этих отношений в неконфликтных и конфликтных условиях.*** Отсюда следует, что

153

гражданство как институт конституционного права состоит из, по меньшей мере, следующих пединститутов:

- принципы российского гражданства;
- приобретение российского гражданства;
- прекращение российского гражданства;
- полномочные органы, ведающие делами о гражданстве
- производство по вопросам гражданства.

2. Становление и развитие российского законодательства о гражданстве. В дореволюционной царской России существовало подданство, поэтому не было законодательства о гражданстве. Все российские подданные подразделялись на разряды с особым правовым статусом:

1. Природные подданные. В их составе различались: а) дворянство (потомственное и личное); б)

духовенство (делилось по вероисповеданиям); в) городские обыватели (разбивались на группы: почетные граждане, купцы, мещане и цеховые); г) сельские обыватели; Кроме того, природные подданные законодательно делились на лиц податного и неподатного состояния.

2. Иностранцы (евреи и восточные народы);

3. Финляндские обыватели.

С принадлежностью к той или иной категории подданных законодательство связывало весьма существенные различия в правах и обязанностях.

Между империей Романовых и советской Россией располагается короткий по времени период демократического развития, отмеченный деятельностью Временного правительства.

В законодательстве этого периода достаточно широко используется понятие "гражданин". Гражданами демократической России признавались все подданные прежней империи без каких-либо различий, т.е. без деления на русских и иностранцев, на православных и иноверцев и т.д. Высшее достижение юридической мысли того времени - Положение о выборах в Учредительное собрание, утвержденное Временным правительством 20 июля, 23 сентября 1917 г. По этому документу "правом участия в выборах в Учредительное собрание пользуются российские граждане обоего пола, коим ко дню выборов исполнится 20 лет".

После событий 7 ноября 1917 г. первым актом советской республики по вопросам гражданства был «Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 19 (23) ноября 1917 г. В нем провозглашалось, что все существовавшие доныне в России сословия и

154

сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, всякие звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и проч.), титулы — княжеские, графские и проч., и наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование — гражданин.

Первого апреля 1918 г. ВЦИК принял Декрет "О приобретении прав российского гражданства". Право принимать в российское гражданство иностранцев, проживающих в пределах России, было предоставлено местным Советам. Народный комиссариат по внутренним делам регистрировал принятых в гражданство иностранцев и публиковал их списки для всеобщего сведения.

Конституция РСФСР 10 июля 1918 г. закрепила за местными Советами полномочия предоставлять права российского гражданства тем иностранцам, которые проживали в РСФСР и работали, принадлежали к рабочему классу или к трудовому крестьянству. Такой упрощенный порядок приема в российское гражданство трудящихся иностранцев был обусловлен тем, что российскому рабочему иностранец пролетарского происхождения казался ближе и роднее, чем собственный помещик и кулак.

До образования в 1922 году Союза ССР Российская Федерация самостоятельно регулировала все актуальные для нее вопросы гражданства. Но после ситуация изменилась. С одной стороны, в связи с тем что Союз ССР изначально имел договорную природу, ее образовали некогда независимые государства, позже - суверенные союзные республики, последние сохранили элементы прежнего независимого статуса в виде собственного гражданства, а с другой стороны - Союз ССР развивался под нарастающим по мощи воздействию авторитаризма и партийно-политической диктатуры. Это не могло не сказаться на эволюции института гражданства: усложненном порядке приема, появлением института лишения гражданства и принудительной высылки из страны и т.д.

Конституция СССР, утвержденная 31 декабря 1924 г. вторым Съездом Советов СССР, закрепила единое гражданство для граждан союзных республик (ст. 7), а 29 октября 1924 г. было утверждено Положение о союзном гражданстве. В соответствии с ним, правом принятия в союзное гражданство обладали ВЦИК и ЦИК союзных республик. Трудящиеся-иностранцы могли принимать в гражданство исполкомы губернских, областных съездов Советов или ЦИК АССР. Утратившими советское гражданство считались лица, лишенные его на основании законов, принятых до Конститу-

155

ции СССР 1924 г., не возвратившиеся из-за границы, лишенные гражданства по приговору суда. Положение регламентировало вопрос о гражданстве детей в случае изменения гражданства родителей.

В соответствии с Положением о гражданстве от 1931 г., каждое лицо, находившееся на территории СССР, признавалось гражданином Союза ССР, если не была доказана его принадлежность к гражданству иностранного государства. Положение закрепило, что гражданин СССР является гражданином той союзной республики, в пределах которой постоянно проживает.

Положение устанавливало упрощенный порядок приобретения гражданства СССР и выхода из него в отношении: а) иностранцев - рабочих и крестьян, проживающих в пределах СССР и работающих, а также иностранцев, пользующихся правом политического убежища вследствие преследования их за революционно-освободительную деятельность; б) лиц, меняющих гражданство в связи с вступлением в брак.

Конституция СССР 5 декабря 1936 г. подтвердила принцип единого союзного гражданства. Она сохранила в ведении Союза ССР законодательство о союзном гражданстве и о правах иностранцев.

По Закону о гражданстве Союза ССР от 18 августа 1938 г. гражданами Советского Союза признавались "а) все состоявшие к 7 ноября 1917 г. подданными бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства; б) лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом

порядке". Иностранцы, независимо от их национальности и расы, принимались в гражданство СССР по их ходатайству Президиумом Верховного Совета СССР или Президиумом Верховного Совета Союзной Республики, в пределах которой они проживали. Выход из гражданства СССР разрешался Президиумом Верховного Совета СССР.

Вступление в брак гражданина или гражданки СССР с лицом, не имеющим гражданства СССР, не вело к изменению гражданства. При изменении гражданства родителей, вследствие которого они оба становились гражданами СССР или оба выходили из гражданства СССР, изменялось соответственно и гражданство их детей, не достигших 14-летнего возраста. Изменение же гражданства детей в возрасте от 14 до 18 лет могло последовать только с их согласия. В прочих случаях изменение гражданства детей, не достигших 18 лет, могло последовать только в общем порядке.

156

Лишение гражданства СССР могло иметь место: а) по приговору суда — в случаях, предусмотренных законом; б) в силу особого в каждом случае указа Президиума Верховного Совета СССР.

Лица, проживающие на территории СССР, не являющиеся в силу указанного Закона гражданами СССР и не располагающие доказательствами своей принадлежности к иностранному гражданству, считались лицами без гражданства.

Конституция СССР 7 октября 1977 г. более широко урегулировала область отношений, связанных с гражданством. Получил конституционное выражение важный принцип гражданства: граждане СССР за границей пользуются защитой и покровительством Советского государства. Принятие в гражданство СССР, решение вопросов о выходе из гражданства и о его лишении входило в компетенцию Президиума Верховного Совета СССР. В соответствии с конституциями союзных республик право принимать в гражданство СССР закреплялось и за Президиумами Верховных Советов союзных республик.

На основании статьи 33 Конституции СССР 1 декабря 1978 г. был принят Закон о гражданстве СССР, который вступил в силу с 1 июля 1979 г.

Если Закон о гражданстве СССР 18 августа 1938 г. состоял всего лишь из 8 статей, то новый включил в себя уже 29 статей, распределенных по 6 разделам. Кроме того, он содержал еще и преамбулу.

Внешне Закон о гражданстве СССР выглядел демократически. Однако в содержательном плане он каких-либо существенных перемен в себе не нес.

Курс на "перестройку", учреждение поста Президента СССР вызвали необходимость обновления союзного законодательства о гражданстве: 23 мая 1990 г. принимается Закон "О гражданстве СССР". Этот закон объемный и структурно достаточно сложный: состоит из 10 разделов, включающих преамбулу и 51 статью. Вступив в действие с 1 января 1991 г., он знаменовал некоторые шаги вперед в направлении гуманизации и демократизации законодательного регулирования отношений гражданства.

Новым в Законе было то, что в нем содержались нормы об органах, уполномоченных принимать решение по вопросам гражданства СССР; о производстве по рассмотрению заявлений и представлений по этим вопросам; об исполнении и обжаловании решений. Тем самым Закон до некоторых пределов восполнил пробелы,

157

имевшиеся в прежнем законодательстве и оставлявшие значительный простор для произвольного применения правовых установлений.

Полномочия по принятию решений по вопросам гражданства, которые прежде возлагались на Президиум Верховного Совета СССР, теперь по закону переходили к Президенту СССР.

С распадом Союза ССР и образованием на его территории независимых государств в РСФСР и так называемом в ближнем зарубежье принимаются новые законы о гражданстве.

Верховным Советом РСФСР 28 ноября 1991 г. был принят Закон о гражданстве РФ (первоначально РСФСР). Он состоял из небольшой преамбулы и 9 глав, включающих 51 статью.

Глава 1. Общие положения (ст. 1-19).

Глава 2. Приобретение гражданства РФ (ст. 20-21).

Глава 3. Прекращение гражданства РФ (ст. 22-24).

Глава 4. Гражданство детей и гражданство родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных и ограниченно дееспособных лиц (ст. 25-31).

Глава 5. Государственные органы РФ, ведающие делами о гражданстве РФ, и их полномочия (ст. 32-36).

Глава 6. Производство по делам о гражданстве РФ (ст. 37-42).

Глава 7. Исполнение решений о гражданстве РФ (ст. 43-45).

Глава 8. Обжалование решений по вопросам о гражданстве РФ (ст. 46-47).

Глава 9. Заключительные и переходные положения (ст. 48-51).

Этот закон был призван обеспечить осуществление принципов и норм международного права и Конституции РФ, относящихся к гражданству и правам человека, создать наиболее благоприятные правовые условия для каждого гражданина РФ, обеспечить защиту и покровительство России гражданам РФ, находящимся за ее пределами. Он был принят на ранних стадиях переходного периода, в условиях, когда всем было ясно, что жить по-прежнему (острословы шутили - по-Брежневу) нельзя, но как жить по-новому, никто не знал. Еще действовала советская конституция, латанная-перелатанная, а потому, несмотря на обновление, не ставшая новой. В ней институт российского гражданства не был предусмотр-

рен. Все были гражданами СССР. По своему характеру из всех известных законов о гражданстве он был, пожалуй, одним из наиболее либеральных, по своим основным параметрам отвечал современным международно-правовым стандартам. Однако с реализацией его возникли определенные сложности, так как он вступил в силу 6 февраля 1992 года, а вскоре на всенародном референдуме была

158

принята новая конституция - Конституция РФ 12 декабря 1993 года, которая ряд принципиальных вопросов российского гражданства решала несколько иначе, чем в данном законе. Тем не менее, благодаря заложенному гуманистическому и демократическому потенциалу, Закон о гражданстве РФ с изменениями и дополнениями (от 28 ноября 1991 года и от 17 июня 1993 года) действовал более 10 лет, до 1 июля 2002 года.

С этой даты в России действует принятый Госдумой 19 апреля 2002 года новый закон, посвященный российскому гражданству, -ФЗ о гражданстве Российской Федерации. От действовавшего Закона "О гражданстве РФ" он отличается тем, что по содержанию и форме (структуре), юридико-техническим характеристикам в большей степени соответствует стандартам международного права и требованиям, предъявляемым к качеству, надежности и эффективности российского законодательства

При равном количестве глав, в новом законе нет преамбулы, а число статей на 6 меньше (45 против 51). В целом структура ФЗ о гражданстве такова:

Глава I. Общие положения (ст. 1 - 10);

Глава II. Приобретение гражданства РФ (ст. 11 - 17);

Глава III. Прекращение гражданства РФ (18 - 21);

Глава IV. Отмена решений по вопросам гражданства РФ (ст. 22 - 23);

Глава V. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей

Гражданство недееспособных лиц (ст. 24 - 27);

Глава VI. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве РФ (ст. 28 - 31);

Глава VII. Производство по делам о гражданстве РФ (ст. 32 -38);

Глава VIII. Обжалование решений полномочных органов, ведающих делами о гражданстве РФ. Разрешение споров по вопросам о гражданстве РФ (ст. 39 - 41);

Глава IX. Заключительные положения (ст. 42 - 45).

По признаку содержания можно обратить внимание на то, что в ФЗ о гражданстве отсутствуют положения о почетном гражданстве. К основаниям приобретения российского гражданства не отнесены признание и регистрация. Установлены, что является правовой новеллой, два порядка - общий и упрощенный - рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства. В качестве обычного условия приема в гражданство РФ срок проживания

159

на территории России увеличен с 3 до 5 лет, что отвечает положениям Европейской конвенции о гражданстве. В интересах лучшего обеспечения интересов Российской Федерации как суверенного демократического государства условия приобретения российского гражданства дополнены: обязательством соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство; условием наличия законного источника существования и некоторыми другими положениями. Конкретизирован и расширен перечень оснований отклонения заявлений о приобретении российского гражданства, а также оснований отказа в выходе из него. Более основательно, с учетом новейшего российского законодательства и практики его применения, международно-правовых стандартов, прописаны процедурно-процессуальные вопросы. И что очень важно, ФЗ о гражданстве устранил имевшиеся в прежнем законе положения, не соответствующие Конституции РФ.

В ФЗ о гражданстве определено, что современное российское законодательство о гражданстве состоит из Конституции РФ, международных договоров РФ, названного закона и принимаемых в соответствии с ним других нормативных правовых актов РФ. Предметом же его являются принципы гражданства РФ и правила, регулирующие отношения, связанные с российским гражданством, определяющие основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства РФ.

Принятие ФЗ о гражданстве и вступление его в юридическую силу ведет к изменениям действующего законодательства. Полностью теряют юридическую силу два закона - Закон РСФСР от 8 июля 1981 года "Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета РСФСР "О порядке приема в гражданство РСФСР", "ФЗ от 6 февраля 1995 года № 13 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" и два указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 июня 1981 года - "О порядке приема в гражданство РСФСР" и "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения в Президиуме Верховного Совета РСФСР вопросов, связанных с приемом в гражданство РСФСР". Закон РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1 "О гражданстве Российской Федерации" утрачивает юридическую силу, за исключением пунктов "а" - "в" статьи 18, части третьей статьи 19, статей 20 и 41, предусматривающих более льготный по сравнению с ФЗ о гражданстве порядок приобретения или прекращения российского гражданства лицами, заявления которых по вопросам гражданства приняты к рассмотрению до вступления в си-

лу указанного ФЗ. Закон РФ от 17 июня 1993 года № 5206-1 прекращает свое действие в части пунктов 2-4, 7 -18, а ФЗ от 24 мая 1999 года № 99 - ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в

отношении соотечественников за рубежом" - в части статьи 11.

3. Основные понятия института российского гражданства по новому федеральному законодательству. Приведем те из них, которые прямо указаны в статье 3 ФЗ о гражданстве.

Гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их прав и обязанностей.

Иное гражданство - гражданство (подданство) иного государства.

Двойное гражданство - наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства.

Иностранний гражданин - лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства.

Лицо без гражданства - лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Ребенок - лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет.

Проживание - проживание лица на законном основании на территории Российской Федерации или за ее пределами.

Территория Российской Федерации - территория Российской Федерации в пределах Государственной границы Российской Федерации или территория РСФСР в пределах административной границы РСФСР на день наступления обстоятельств, связанных с приобретением или прекращением гражданства Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Общий порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации - порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решения по вопросам гражданства Российской Федерации Президентом Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные настоящим Федеральным законом

160

161

Упрощенный порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации - порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решения по вопросам гражданства Российской Федерации Президентом Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

Изменение гражданства - приобретение или прекращение гражданства Российской Федерации.

Вид на жительство - документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию

4. Принципы гражданства по современному российскому законодательству. Под принципами российского гражданства принято понимать основополагающие начала, идеи института гражданства РФ. В соответствии с Конституцией РФ и ФЗ о гражданстве различаются следующие принципы российского гражданства:

Важнейший из них - **открытый и свободный характер**. А это значит, что каждый, кто находится в пределах России, имеет право на российское или иное гражданство. При этом Российская Федерация поощряет приобретение российского гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории России. Никому не дано право в одностороннем порядке лишать кого-то российского гражданства, если оно приобретено на законном основании и в установленном законом порядке. Нормы, посвященные праву на гражданство, сформулированы таким образом, что право на гражданство не означает право только на российское гражданство, ибо никто не может быть лишен права изменить свое гражданство. Если лицо без гражданства желает приобрести не российское, а иное гражданство, то Российская Федерация не препятствует этому.

Существенен принцип, согласно которому **российское гражданство является единым и равным**.

В соответствии со статьей 6 и пунктом "в" статьи 71 Конституции РФ в части 2 статьи 4 ФЗ о гражданстве прямо записано: "гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобрете-

162

ния". А это, прежде всего, значит: Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов (принцип симметрии). Следовательно, несмотря на то, что в части 2 статьи 5 Конституции РФ указано, что республика - государство, необходимо исходить из того, что

граждане РФ остаются, прежде всего, российскими гражданами, в какой бы части территории России они временно или постоянно ни находились. Хотя каждый субъект РФ имеет свое административно-территориальное деление, суверенитет России распространяется на всю ее территорию, которая целостна и неприкосновенна (статья 4 Конституции РФ).

Анализ конституционного законодательства зарубежных стран показывает, что в зависимости от двух основных способов приобретения гражданства - **филиации** (от лат. "filialis" - сыновний) и **натурализации** - различаются **урожденные** в данной стране и **натурализованные** граждане. Кроме того, в отдельных странах (например, в Бирме) существует понятие **"ассоциированный гражданин"**. Правовое положение их неодинаково. В отличие от законодательства этих государств, **российское гражданство является равным независимо от оснований приобретения**. Не имеет юридического значения и время приобретения гражданства. Гражданами РФ признаются, а) лица, имеющие гражданство РФ на день вступления в силу ФЗ о гражданстве РФ; б) лица, которые приобрели гражданство РФ в соответствии с названным законом (статья 5 ФЗ о гражданстве).

Важным принципом института российского гражданства является его **правовая защита**. Это проявляется в следующем. Прежде всего, никто не может быть лишен гражданства РФ или права изменить его (часть 4 статьи 4 ФЗ о гражданстве). Далее, проживание российского гражданина за границей не ведет автоматически к потере им гражданства (часть 3 статьи 4 ФЗ о гражданстве). Более того, российский гражданин, находящийся за пределами России, пользуется защитой и покровительством Российской Федерации. Органы государственной власти РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами РФ, их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией РФ, федеральными конституционными

163

законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан РФ, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы (статья 61 Конституции РФ, статья 7 ФЗ о гражданстве). Существенное значение для понимания природы данного принципа имеет и правило, согласно которому **гражданин РФ не может быть выслан за пределы РФ или выдан иностранному государству** (пункт 5 статьи 4 ФЗ о гражданстве). Это правило вытекает из содержания принципа ответственности гражданина перед своим государством: если российский гражданин совершил правонарушение за границей, то он подлежит юридической ответственности по законам РФ.

По законодательству отдельных стран вступление в брак с иностранцем или расторжение брака приводит к изменению гражданства. Так, в некоторых латиноамериканских странах женщины, вступившие в брак, автоматически приобретают гражданство своего супруга. В этом и подобных случаях возникают сложности с определением гражданства детей, что порождает споры, особенно при разводах родителей, имеющих различное гражданство. Российское гражданство основано на принципе **отрицания автоматического изменения гражданства при заключении или расторжении брака гражданином РФ с лицом, не имеющим гражданства России, а также при изменении гражданства другим супругом**. Согласно статье 8 ФЗ о гражданстве заключение или расторжение брака между гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства РФ, не влечет за собой изменение гражданства указанных лиц. Изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменение гражданства другого супруга. Расторжение брака не влечет за собой изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

Принцип института российского гражданства образует и общее положение, согласно которому **гражданство детей определяется в соответствии с ФЗ о гражданстве** (статья 9 ФЗ о гражданстве).

Двойное гражданство. Закон СССР от 23 мая 1990 г. "О гражданстве СССР" устанавливал, что "за лицом, являющимся гражданином СССР, не признается принадлежность к гражданству ино-

164
стрannого государства" (статья 2), т.е. он не признавал двойного гражданства. Конституция РФ 12 декабря 1993 г. (статья 62) допускает двойное гражданство. Суть его по российскому законодательству заключается в том, что гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство), если это предусмотрено международным договором РФ или

федеральным законом.

В некоторых субъектах РФ в одно время в содержание понятия "двойное гражданство" вкладывался иной смысл. Так, в пояснительной записке к проекту Закона РБ "О гражданстве Республики Башкортостан" говорится, что "гражданство Республики Башкортостан является институтом государственности, имеющим в основном внутреннее, республиканское значение...". Здесь проводится идея о необходимости и возможности в Республике Башкортостан "системы двойного гражданства", означающего, что гражданин Республики Башкортостан одновременно является и гражданином Российской Федерации. Параллельное существование двух институтов гражданства якобы определено различием в комплексе прав, свобод, обязанностей и гарантий граждан Республики Башкортостан и граждан Российской Федерации, связанными с наличием у Республики Башкортостан дополнительных полномочий и предметов ведения, т.е. расширительным пониманием содержания статуса гражданства Республики Башкортостан по сравнению с гражданством Российской Федерации. Однако такое понимание института "двойного гражданства", думается, является некорректным, так как оно противоречит принципам и нормам современного российского законодательства о гражданстве РФ. Все же правовой институт российского гражданства един для всей России. Граждане РФ, постоянно проживающие на территории любой республики в составе РФ, являются, прежде всего, гражданами РФ. Ни одна республика в составе РФ не является по отношению к России в целом иностранным государством. Следовательно, не может быть применен и принцип двойного гражданства в отношениях между РФ в целом и республиками. Противное - абсурдно, свидетельство абсолютного непонимания природы современной России как сложного, но единого государства.

Сказанное не значит, что республики не могут развивать свое законодательство о гражданстве. Но такое законодательство мыслимо и возможно лишь в рамках единого института российского гражданства как субсидиарного по отношению к федеральному законодательству о гражданстве; ни один субъект РФ не может

165

принимать законы, ведущие к ухудшению конституционно-правового статуса российского гражданина. Если допущено двойное гражданство, то возможно ли тройное, четверное и т.д. гражданство, т.е. **множественность** гражданства? Закон не дает прямого ответа на этот вопрос. Однако конституционно-правовой практике зарубежных стран ситуация, сопряженная с множественностью гражданства, известна. Следовательно, таковое нельзя абсолютно исключить и применительно к российским гражданам, так как в принципе договоры, допускающие двойное гражданство, Россия может заключать со многими государствами. Однако лицо с множественным гражданством обязано знать и соблюдать законы страны пребывания, в данном случае - Российской Федерации. Наличие иностранного гражданства (одного, двух, трех и т.д.) не умаляет прав и свобод гражданина РФ внутри страны, не освобождает его от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено законом или международным договором. Чтобы исключить состояние двойного, тройного обременения (явная несправедливость), государство непременно должно оговорить взаимный учет выполнения гражданином обязанностей перед ним. Коллизии (совпадение обязанностей по отношению к нескольким государствам), например, служба в армии, разрешаются по дипломатическим каналам.

Важный принцип российского гражданства - **документальное подтверждение гражданства**. ФЗ о гражданстве (статья 10) требует, чтобы гражданство было подтверждено документально. Документами, удостоверяющими российское гражданство, являются паспорт гражданина РФ или иной основной документ, содержащие указание на гражданство лица. Виды документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, определяются федеральным законом.

5. Приобретение российского гражданства. ФЗ о гражданстве (статья 11) устанавливает следующие четыре основания, ведущие к приобретению российского гражданства:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство РФ;
- в) в результате восстановления в гражданстве;
- г) по иным основаниям, предусмотренным ФЗ о гражданстве или международным договором РФ.

166

г) по иным основаниям, предусмотренным ФЗ о гражданстве или международным договором РФ. Рассмотрим указанные в законе варианты приобретения российского гражданства

Приобретение гражданства РФ по рождению (филиация). Известны два основных принципа приобретения гражданства по рождению: **права крови и права почвы**.

Эти два принципа имеют определенные исключения, но суть их в следующем. Первый

предполагает, что независимо от места рождения ребенок приобретает гражданство родителей. Второй означает, что ребенок считается гражданином того государства, на территории которого он родился; гражданство родителей не имеет существенного значения.

ФЗ о гражданстве (статья 12) исходит из следующего.

Ребенок приобретает гражданство РФ по рождению, если на день рождения ребенка:

- а) оба родителя или единственный родитель имеют гражданство РФ. При этом место рождения ребенка не имеет существенного значения;
 - б) один из родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно. В этом случае место рождения ребенка тоже не существенно;
 - в) один из родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории России либо если в ином случае он становится лицом без гражданства;
 - г) оба родителя, проживающие на территории России, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории России, а государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ему свое гражданство.
- Гражданином РФ становится также ребенок, который находится на территории России, родители которого неизвестны и не объявляются в течение шести месяцев со дня его обнаружения. Таким образом, в российском законодательстве о гражданстве действуют оба начала: и право крови, и право почвы.

167

Прием в российское гражданство. ФЗ о гражданстве (статьями 13 и 14) установлены, по существу, два порядка приема в российское гражданство: **общий и упрощенный**

В общем порядке, прописанном в части 1 статьи 13 ФЗ, в гражданство РФ принимаются по их заявлению достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью иностранные граждане и лица без гражданства, если они а) проживают на территории России со дня получения вида на жительство и до обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ в течение 5 лет непрерывно; б) обязуются соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство; в) имеют законный источник средств к существованию; г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства; д) владеют русским языком.

Срок проживания на территории России считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы России не более чем на 3 месяца в течение одного года. Указанный 5-летний срок сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств: а) рождение лица на территории РСФСР и наличие у него в прошлом гражданства СССР; б) состояние в браке с гражданином РФ не менее трех лет; в) наличие у нетрудоспособного лица дееспособных сына или дочери, достигших возраста 18 лет и имеющих гражданство РФ; г) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, предоставляющими интерес для России; д) предоставление лицу политического убежища на территории России; е) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

Для принятия в российское гражданство отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором РФ или ФЗ о гражданстве либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин.

Насколько глубоко иностранный гражданин или лицо без гражданства должен знать Конституцию РФ, чтобы принять обязательство соблюдает ее? В ФЗ о гражданстве не дается ответ на этот вопрос. Что же касается владения русским языком, то уровень знания его определяется в порядке, установленном положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ.

168

Необходимо иметь в виду, что без соблюдения условий, предусмотренных частью 1 статьи 13 ФЗ о гражданстве, может быть принято в гражданство РФ лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией (часть 3 статьи 13 ФЗ о гражданстве).

В упрощенном порядке, прописанном в части 1 статьи 14 ФЗ, в российское гражданство по заявлению принимаются достигшие 18 лет и обладающие дееспособностью иностранные граждане и лица без гражданства, если они а) имеют хотя бы одного нетрудоспособного родителя, имеющего гражданство РФ; б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате

этого лицами без гражданства.

Прием в гражданство РФ осуществляется в упрощенном порядке, но без соблюдения этих условий, если речь идет о детях или недееспособных лицах (часть 2 статьи 14 ФЗ о гражданстве).

Ребенок, один из родителей которого имеет гражданство РФ, принимается в гражданство РФ по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение данного гражданства. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории России.

Ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство РФ, принимается в гражданство РФ по заявлению родителя. Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлена опека или попечительство, принимаются в гражданство РФ по заявлению опекуна или попечителя, имеющих российское гражданство

Восстановление в гражданстве РФ.

С учетом состояния законодательства о гражданстве в Российской Федерации институт восстановления в гражданстве понимался неоднозначно¹.

Согласно статье 15 ФЗ о гражданстве РФ иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство РФ, могут быть восстановлены в гражданстве РФ по правилам приема в гражданство РФ в общем порядке (т.е. в соответствии с частью 1 статьи 13 указанного закона). При этом срок их проживания на территории России сокращается до трех лет.

К иным основаниям, пожалуй, можно отнести **оптацию**, т.е. выбор гражданства при изменении Государственной границы России. Если в соответствии с международным договором РФ изме-

169
нена Государственная граница России, то лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и в сроки, определенные соответствующим международным договором РФ (статья 17 ФЗ о гражданстве РФ).

В ФЗ о гражданстве (статья 16) указаны основания, по которым заявления лиц о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ отклоняются. Заявления отклоняются, если они поданы лицами, которые а) выступают за насильственное изменение основ конституционного строя России или иными действиями создают угрозу ее безопасности; б) в течение 5 лет, предшествовавших дню обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ или о восстановлении в гражданстве РФ, выдворялись за пределы России в соответствии с федеральным законом; в) использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения; г) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ; д) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории России или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом; е) преследуются в уголовном порядке компетентными органами РФ или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу); ж) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания); з) не имеют законного источника средств к существованию на день обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ или в течение 5 лет непрерывного проживания на территории России, если иной срок проживания на территории России, являющийся условием для обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ, не установлен ФЗ о гражданстве.

6. Прекращение гражданства. В статье 18 ФЗ о гражданстве РФ названы два основания прекращения российского гражданства:

а) вследствие выхода из гражданства;

б) по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражд-¹ данстве РФ или международным договором РФ.

170

Согласно статье 19 названного закона выход из гражданства РФ может осуществляется в **общем и в упрощенном** порядке. Выход из гражданства РФ лица, проживающего на территории России, осуществляется на основании его добровольного волеизъявления в **общем** порядке, если нет предусмотренных статьей 20 ФЗ о гражданстве оснований отказать ему в реализации его намерения. Выход из гражданства РФ не допускается, если гражданин РФ: а) имеет не выполненное перед Россией обязательство, установленное федеральным законом; б) привлечен компетентными органами РФ в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него

имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Упрощенный порядок выхода из российского гражданства возможен в следующих случаях. Если лицо проживает на территории иностранного государства и добровольно пожелало выйти из российского гражданства и при этом отсутствуют основания, позволяющие отказать ему в реализации его волеизъявления. Такой порядок, но по заявлению обоих родителей или одного из родителей, применяется и в отношении ребенка, если один родитель является гражданином РФ, а другой - гражданином иностранного государства либо если у него единственный родитель является гражданином иностранного государства.

К иным основаниям прекращения российского гражданства может быть отнесена описанная выше **оптация**.

7. Отмена решения по вопросам российского гражданства. ФЗ о гражданстве РФ (статья 22) устанавливает, что решение о приобретении или прекращении российского гражданства отменяется, если будет установлено, что оно принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт представления таких документов и сведений устанавливается в судебном порядке. Отмена решений по вопросам российского гражданства осуществляется Президентом или иным полномочным органом, ведающими делами о российском гражданстве и принявшими такое решение. При этом отмененное решение считается недействительным со дня его принятия.

171

8. Гражданство детей и недееспособных лиц. По общему правилу, *гражданство детей в возрасте до 14 лет следует гражданству родителей*. Для приобретения или прекращения гражданства РФ ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие. Гражданство РФ ребенка не может быть прекращено, если в результате этого он становится лицом без гражданства. Если родители лишены родительских прав, то изменение их гражданства не ведет к изменению гражданства детей. На изменение гражданства детей не требуется согласия родителей, лишенных родительских прав (части 2-3 статьи 9 ФЗ о гражданстве).

Согласно ФЗ о гражданстве, при приобретении или прекращении гражданства РФ родителей вопрос о гражданстве ребенка решается с соблюдением следующих правил.

Если оба родителя или единственный родитель приобретают гражданство РФ или у них прекращается гражданство РФ, то соответственно изменяется и гражданство детей. Но если в результате прекращения гражданства РФ обоих родителей или единственного родителя ребенок может оказаться лицом без гражданства, то гражданство ребенка не изменяется (статья 24 ФЗ о гражданстве).

Если гражданство РФ у одного из родителей прекращается, а другой остается гражданином РФ, то ребенок сохраняет гражданство РФ. По ходатайству родителя, гражданство которого прекращается, и с письменного согласия родителя, остающегося гражданином РФ, гражданство РФ у ребенка прекращается при условии, что ему будет предоставлено иное гражданство.

Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство РФ, то их ребенок, проживающий на территории России, может приобрести гражданство РФ по заявлению родителя, приобретающего гражданство РФ.

Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство РФ, то их ребенок, проживающий за пределами России, может приобрести гражданство РФ по заявлению обоих его родителей.

Если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство РФ, а другой родитель является лицом без гражданства, то их ребенок может приобрести гражданство РФ по заявлению родителя, приобретающего гражданство РФ.

172

Если один из родителей, приобретающих гражданство РФ, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, то их ребенок может приобрести гражданство РФ по заявлению обоих его родителей.

Если гражданство РФ одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином РФ, их ребенок сохраняет российское гражданство. Гражданство РФ ребенка все же может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства РФ одного из родителей, но при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином РФ, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства (статьи 24 и 25 ФЗ о гражданстве).

Согласно ФЗ о гражданстве, вопросы гражданства детей при усыновлении (удочерении) решаются следующим образом.

Ребенок, являющийся гражданином РФ, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами сохраняет свое российское гражданство. Гражданство РФ ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами или иностранным гражданином, может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином РФ, или супругами, являющимися - гражданами РФ, или супругами, один из которых является гражданином РФ, а другой - лицом без гражданства, приобретает российское гражданство со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином РФ.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых является гражданином РФ, а другой имеет иное гражданство, может приобрести российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка. Если в течение одного года со дня усыновления (удочерения) такого заявления не было, то ребенок приобретает гражданство РФ со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории России (статья 26 ФЗ о гражданстве).

В ФЗ о гражданстве нашли определенное решение и *вопросы гражданства детей и недееспособных лиц, над которыми уста-*

173

новлены опека и попечительство. Согласно статье 27 ФЗ о гражданстве, дети и недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство гражданина РФ, приобретают российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению опекуна или попечителя. Если ребенок или недееспособное лицо находятся на полном государственном попечении в воспитательном или лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения либо другом аналогичном учреждении РФ, то российское гражданство приобретается ими в упрощенном порядке по заявлению руководителя учреждения, в котором содержится ребенок или недееспособное лицо. Если над ребенком или недееспособным лицом установлены опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство РФ, то этот ребенок или это недееспособное лицо может приобрести российское гражданство одновременно с указанным гражданином по его заявлению. Если ребенок или недееспособное лицо являются гражданами РФ, то они сохраняют свое российское гражданство и при установлении над ними опеки или попечительства иностранного гражданина.

9. Полномочные органы, ведающие делами о российском гражданстве. Согласно статье 28 ФЗ о гражданстве РФ такими органами являются:

- Президент;
- Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы;
- Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами РФ. Порядок рассмотрения этими органами вопросов гражданства

Российской Федерации детально прописан в Положении, утвержденном Указом Президента РФ № 1325 от 14 ноября 2002 года. Здесь же отметим лишь, что рассматривает и решает в этой части

Президент: Он решает следующие вопросы:

- а) приема в гражданство РФ в общем порядке;
- б) восстановления в гражданстве РФ в общем порядке;
- в) выхода из гражданства РФ в общем порядке;
- г) отмена решения по вопросам гражданства РФ.

174

Кроме того, Президент утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о российском гражданстве, в связи с исполнением ФЗ о гражданстве РФ.

В осуществление своих полномочий, предусмотренных ФЗ о гражданстве РФ, Президент издает **указы**, т.е. второй вид его актов, - распоряжения (статья 90 Конституции РФ), - здесь не применяется. Организационное обеспечение функций, отнесенных законом к компетенции Президента РФ, осуществляет Управление Президента Российской Федерации по вопросам гражданства, входящее

в структуру Администрации Президента.

10. Производство по делам о российском гражданстве. Исполнение решений. Рассмотрим наиболее характерные стороны этих вопросов.

Подача заявлений. По ФЗ о гражданстве (статья 32) общим правилом является то, что заявления по вопросам гражданства РФ подаются:

- по месту жительства заявителя;
- лицом, проживающим на территории России, - в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел;
- лицом, проживающим за пределами России и не имеющим места жительства на территории России, - в дипломатические представительства или консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами России.

Заявление подается заявителем лично. Если же он в силу подтвержденных документально обстоятельств, имеющих исключительный характер, не может осуществить это, то заявление и необходимые документы могут быть переданы для рассмотрения через другое лицо либо направлены по почте. В этом случае подлинность подписи лица, подписавшего заявление, и соответствие копии документа, прилагаемого к заявлению, его подлиннику удостоверяются нотариальными записями.

Заявление об изменении гражданства ребенка или недееспособного лица подается их родителями либо другими законными представителями.

175

Заявления по вопросам гражданства РФ составляются письменно по установленной форме.

Личная подпись заявителя удостоверяется принявшим заявление уполномоченным на то должностным лицом полномочного органа, ведающего делами о гражданстве РФ. Если же заявитель не может подписать заявление в силу неграмотности или физических недостатков, то заявление по его просьбе подписывается другим лицом, подлинность подписи этого лица удостоверяется нотариальной записью. За пределами России такая запись вносится в заявление уполномоченным на то должностным лицом дипломатического представительства или консульского учреждения РФ, находящихся за пределами России. В предусмотренных ФЗ о гражданстве случаях согласие заинтересованных лиц на приобретение или прекращение российского гражданства дается в письменном виде, подлинность подписи указанных лиц удостоверяется нотариальной записью. Подлинность подписи лиц, проживающих за пределами России, удостоверяется уполномоченными на то должностными лицами дипломатических представительств или консульских учреждений РФ, находящихся за пределами России. Форма заявления и перечень указанных в заявлении сведений и необходимых документов применительно к конкретным основаниям приобретения и прекращения российского гражданства определяются положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, утверждаемым Президентом (статья 33 ФЗ о гражданстве).

В порядке, установленном российским законодательством, при приеме в гражданство РФ, восстановлении в нем или выходе из него, а также при определении гражданства РФ на территории России взимается *государственная пошлина*, а за ее пределами - *консульский сбор* (статья 34 ФЗ о гражданстве).

11. Обжалование решений и действий, разрешение споров по вопросам гражданства РФ. Эти вопросы разрешены в статьях 39 - 41 ФЗ о гражданстве. Решение полномочного органа, ведающего делами о гражданстве РФ, об отклонении заявления по вопросам гражданства РФ может быть обжаловано в суд в порядке, предусмотренном российским законодательством. Отказ в рассмотрении заявления по вопросам гражданства РФ и иные нарушающие порядок производства по делам о гражданстве РФ и порядок исполнения решений по вопросам гражданства РФ действия должностных лиц полномочных

176

органов, ведающих делами о гражданстве РФ, могут быть обжалованы вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд. Споры между родителями, между родителем и опекуном или попечителем о гражданстве ребенка или недееспособного лица разрешаются в судебном порядке, исходя из интересов ребенка или недееспособного лица.

12. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства (апатридов). С институтом гражданства тесно связано правовое положение иностранцев и лиц без гражданства. Отношение к чужестранцам (так порой именуют эти две группы населения) претерпело в мировой истории длительную эволюцию: от полной нетерпимости (чужой — значит враг, варвар) - к постепенному

преодолению такого предрассудка; от полного бесправия, абсолютной незащищенности (статье своим среди чужих - это было невысказано) - к наделению тем или иным объемом прав, обеспечению определенной защиты. В силу этого проблема правового положения иностранцев и лиц без гражданства возникла не сегодня и не вчера. Она существует, возможно, три тысячи, а, возможно, и большее количество лет. По существу, она возникла, как только на планете появились первые человеческие цивилизации, первичные, ранние государства.

Однако особую актуальность тема правового положения иностранцев и лиц без гражданства приобрела в XX века. С началом XXI столетия по ряду позиций эта тема обострилась.

Анализ показывает, что законодательство каждой страны в определении правового положения иностранцев и лиц без гражданства имеет свои особенности. Но в законодательстве любой страны принимается во внимание (с различной степенью обстоятельности) то обстоятельство, что иностранный гражданин, находящийся за пределами своего государства, сохраняет с ним правовую связь, правовой статус гражданина своего государства, подчиняется его законам, пользуется его покровительством и защитой. Вместе с тем, иностранный гражданин, оказавшийся в пределах не своего государства, подпадает под юрисдикцию этого государства и вынужден соблюдать законы и ряд иных правовых актов страны пребывания.

В советский период правовое положение иностранцев определялось Законом СССР от 24 июня 1981 года "О правовом положении иностранных граждан в СССР", который длительное время действо-

177

вал в части, не противоречащей Конституции РФ, и после ее принятия и введения в действие. По этому закону они обладали всем комплексом личных и социально-экономических прав и свобод. Конституция РФ (часть 3 статьи 62) закрепляет важный принцип, согласно которому иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Правовое положение указанной категории лиц регулируется также российским федеральным законодательством.

Конституционный принцип предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства (статья. 63) получил развитие в Положении о порядке предоставления РФ политического убежища, утвержденном Указом Президента РФ от 21 июля 1997 года.

Порядок въезда в РФ и выезда из нее иностранных граждан и лиц без гражданства регулируется Федеральным законом от 15 августа 1996 года "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Закон устанавливает конкретные исчерпывающие основания, при которых въезд в РФ указанной категории лиц может быть разрешен, ограничен либо не разрешается.

Закон РФ от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Российской Федерации" предоставляет такое право лицам, не являющимся гражданами РФ и законно находящимся на ее территории, которое осуществляется ими в соответствии с Конституцией и законами РФ и международными договорами РФ.

Детально же правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации прописано в федеральном законе от 25 июля 2002 года.

13. Беженцы и вынужденные переселенцы. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев осуществляется, прежде всего, двумя законами - "О беженцах" и "О вынужденных переселенцах", принятыми 19 февраля 1993 года (в редакциях федеральных законов, соответственно, от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ и от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ).

178

Эти законы определяют понятия беженца и вынужденного переселенца, устанавливают порядок обращения с ходатайством о признании за ними такого статуса, права и обязанности обратившихся с ходатайством лиц, порядок признания лица беженцем или вынужденным переселенцем, его права и обязанности в данном качестве и решают другие сопутствующие вопросы.

Беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может

пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

За прошедшие 10 лет по разным оценкам в Россию переехало до 10 миллионов человек. Но официально зарегистрировано чуть более 700 тысяч вынужденных переселенцев. В основе этого явления много различных причин, и они образуют предмет изучения ученых и специалистов, представляющих различные области науки, в частности, социологию, криминологию. Для нас же в данном случае особый интерес представляет конституционно-правовая сторона этого явления. Выясняется, что понятие "вынужденный переселенец" во многом изобретение российского законодателя, которое малоизвестно иностранному конституционно-правовому законодательству. В отличие от беженца, понятие *вынужденного переселенца* относится, как правило, к гражданину РФ, который был вынужден покинуть место своего постоянного жительства на территории иностранного государства и прибыл на территорию России, либо который был вынужден покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибыл на территорию другого субъекта. Вынужденным переселенцем может быть признано лицо и не имеющее гражданства РФ, т.е. иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающее на законных основаниях на территории РФ и изменившее место постоянного жительства на ее

179

территории, а также на указанных в Законе основаниях граждан бывшего СССР, проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, прибывший на территорию Российской Федерации по тем же основаниям.

Установленный указанными выше законами порядок оформления статуса беженца и вынужденного переселенца, их права и обязанности аналогичны.

Для получения любого из этих статусов необходимо ходатайство лица в соответствующий орган федеральной миграционной службы России по месту его пребывания в любом из субъектов РФ. Ходатайство подается незамедлительно по прибытии и рассматривается в течение трех-пяти дней.

После регистрации ходатайства лицо получает направление на временное поселение, и ему в установленном порядке обеспечивается право проезда и провоза багажа к месту временного поселения. Здесь ему предоставляются необходимые для поддержания жизни условия: питание по установленным нормам, медицинская помощь, единовременное пособие и др.

Законы устанавливают и обязанности ходатайствующих: по получении направления на временное поселение они должны отбыть в указанное место в течение месяца, соблюдать установленный порядок проживания, проходить медицинские осмотры по требованию органов здравоохранения. Отказ в регистрации ходатайства может быть обжалован в вышестоящий орган федеральной миграционной службы или в суд в течение месяца.

Решение о признании беженцем, вынужденным переселенцем принимается соответствующим органом миграционной службы субъекта РФ в течение трех месяцев.

Лицу, признанному беженцем или вынужденным переселенцем, выдается удостоверение установленного образца.

При отказе лицу вручается письменное уведомление с указанием его причин. Отрицательное решение может быть обжаловано в том же порядке, что и отказ в принятии ходатайства.

Лица, признанные беженцами или вынужденными переселенцами, пользуются всеми правами и несут все обязанности гражданина РФ, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

180

Они вправе в течение трех месяцев избрать место своего постоянного жительства либо населенный пункт из числа предложенных им органом миграционной службы, либо населенный пункт, в котором проживают их родственники, при условии их согласия.

Установлены льготные условия для приобретения ими российского гражданства. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязываются оказывать беженцам и вынужденным переселенцам всестороннюю помощь и содействовать в решении жизненных проблем устройства на новом месте жительства.

Каковы перспективы института гражданства?

Александр Сергеевич Пушкин на вопрос "Где вы теперь служите?" гордо отвечал: "Я числюсь по России". То есть он, как страстный патриот своей страны, считал, что для свободного человека нет большего призвания, чем быть гражданином своего Отечества и служить ему. А вот князь Дмитрий Иванович Шаховской находил, что этого мало. По его представлениям получалось, что

все человечество планеты есть не что иное, как сложный кооператив. И, по его мнению, настоящий россиянин (русский демократ-интеллигент) по существу есть член этого кооператива. И не только он. Многие великие мыслители, крупные ученые, обращаясь к теме гражданства, в конечном итоге приходили к выводу: недостаточно быть патриотом только своей страны, а надо еще ощущать себя сыном или дочерью Земли. Они полагали, что для утверждения идей гуманизма и демократии в масштабе всей планеты, необходим еще *институт гражданина мира*. Действительно, не это ли направление общетеоретической и конституционно-правовой мысли является наиболее продуктивным, когда идет поиск ответа на данный вопрос?

Примечания

¹ Сурен Адибекович Авакьян считал, что указание на восстановление в гражданстве как на особый вид его приобретения можно считать делом вкуса или тактики составителей закона, поскольку в формально-юридическом смысле применяется известный способ - в порядке регистрации. Вениамин Евгеньевич Чиркин же находил, что в целом восстановление в гражданстве - разновидность натурализации, но особая разновидность; восстановление в гражданстве обычно применяется для бывших граждан соответствующего государства. См.: Авакьян С.А. Гражданство Российской Федерации. - М.: 181

Российский Юридический Издательский Дом, 1994. - С.36; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. - М.: Юрист, 1997. - С.58

² Подробнее об этой проблеме см.: Лимонова Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: Учеб. пособие для вузов / Под ред. профессора Т.Н. Радько. - М.: Книжный мир, 2001.

³ После принятия нового закона о гражданстве появились новые работы. Например: Кутафин О.Е. Российское гражданство. - М.: Юрист, 2003; Гражданство: Сборник документов / Сост. А.В. Мазуров. - М.: Юрайт-Издат, 2003. Нами эти работы не комментируются, т.к. они появились уже после того, как курс лекций был подготовлен к изданию. Однако студентам мы настоятельно рекомендовали бы их внимательно изучить.

182

Раздел IV

ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Лекция 9

РОССИЯ - ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО

*Человеческое единство сможет
реализоваться в виде свободной федерации ...
Это - не уничтожение отечеств,
а их облагораживание.*

Жан Жорес

1. Немного о понятиях. В целях лучшего понимания проблемы и в достаточной степени удовлетворительного объяснения всего, что связано с ней, необходимо предварительно определиться в некоторых исходных понятиях. Теоретическая непроясненность, «затемненность» в понятиях рождает трудности как в теории, так и на практике, особенно если принять во внимание сложную историю российской государственности, непростые сегодняшние политические реалии.

Слово **"федерация"** восходит к латинским словам foederatio - союз, объединение; foedus - договор или соглашение между лицами или между государствами, лига. Ныне оно используется не только для характеристики государств, но и в других целях. Например, федерация свободных профсоюзов, Международная шахматная федерация, Всемирная федерация женщин и т.д. А когда рассматриваются вопросы, относящиеся к государству, наряду с понятием «федерация» часто употребляются еще и понятия «федерализм», «федерализация». Можно ли рассматривать и использовать их как равнозначные, взаимозаменяемые?

По мнению Р.Г. Абдулатипова и Л.Ф. Болтенковой, федерализм - «это принцип государственного устройства, принцип, означающий признание и конституционное закрепление федеративного характера государственности, основанное на договоре разделение предметов ведения и взаимное делегирование полномочий; наличие права у субъектов федерации заключать соглашения любого (не политического) характера; возможность в судебном порядке решать спорные вопросы между Федерацией и ее субъектами и т.д.» . С точки зрения Г.В. Атаманчука, «федерализм - это:

*, - конституционно установленная **форма** государственного устройства, при которой составные части единого государства*

184

*(штаты, земли, провинции, республики, области и тому подобное) обладают большим объемом самостоятельных полномочий по государственному управлению в различных сферах общественной жизни; - конституционный **принцип** разделения государственной власти, принадлежащей народу, «по вертикали», при*

котором каждый уровень государственной структуры, включая и местное самоуправление, имеет строго определенный, взаимосвязанный и ограничивающий друг друга объем властных полномочий;

- конституционно согласованная **составная часть** механизма общественного самоуправления в целом и конкретно, поскольку федерализм предполагает осуществление власти народа через все организационные структуры;

конституционная (и организационная) **гарантия** прав и свобод человека и гражданина, ибо только распределенная государственная власть с системой сдержек и противовесов способна как-то уберечь общество от попыток узурпации власти какой-либо структурой или личностью»².

С.М. Шахрай находит, что федерализм - принцип организации государственной власти, форма государственного устройства, которая ни в единой стране не оставалась чем-то однозначным, раз и навсегда данным. По его мнению, независимо от специфики видов и форм федерализма, существующих на сегодняшний день, все они в конечном счете решают одну и ту же широкую задачу — как добиться эффективного сочетания единого управления государством с высоким самоуправлением его частей, как построить эффективную и справедливую систему соучастия во власти на государственном и региональном уровнях»³.

Любопытна характеристика федерализма, даваемая П.М. Силиновым. «Федерализм ~ это особый тип политического устройства общества, основанный на неразрывном сочетании двух базовых взаимодействующих компонентов, один из которых — это механизм разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви по всей территориальной горизонтали государства, а второй - доленое соучастие центральных органов государственной власти, органов государственного управления административно-территориальных единиц, местного самоуправления и в управлении обществом на основе договора при разграничении предметов ведения компетенции) между ними, взаимной ответственности и сочетании корреспондирующих прав и обязанностей»⁴.

М.С. Саликов, проведя сравнительный анализ взглядов амери-
185

конских и русских (российских) ученых на федерализм и федерацию, находит возможным рассматривать федерализм и федерацию в рамках соотношения понятий «содержание» и «форма». По его мнению, федерализм — гармоническая концепция взаимодействия различных уровней публичного властвования, функционирующая на основе взаимно согласованных правил, для достижения целей, стоящих перед данным обществом, и при использовании способов и методов, свойственных достигнутому им уровню цивилизованного порядка. Федерация же, - считает он, - представляет собой систему территориально-политического устройства того или иного государства, базирующаяся на сугубо определенных конституционно-правовых основах»¹.

В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и другие авторы энциклопедического словаря, разъясняющего принципы и понятия Конституции Российской Федерации, пишут: «Федерация - государство, составными частями которого являются относительно само-стоятельные государственные образования (штаты, земли, кантоны и т.п.) .

По мнению Б.С. Крылова, «федерация - одна из форм государственного устройства, в соответствии с которой суверенное государство образовано государствами-членами. Каждое государство -член федерации в пределах, установленных образовавшим федерацию основополагающим документом (договором или конституцией), самостоятельно определяет свою внутреннюю организацию, исходя из принадлежащего ему права на самоопределение» .

Многими исследователями Испания характеризуется как «государство автономий», «региональная автономизация», обращая внимание на то, что здесь наблюдается становление в механизме государства ряда институтов, характерных для федерации. По мнению отдельных исследователей, Конституция Испании 1978 г. «обеспечивает условия для функционирования трехуровневой взаимосвязанной системы национального, автономно-коммунального и местного управления - структуры, которая хотя организационно не претендует на то, чтобы считаться федеративной, но фактически стимулирует движение Испании в орбиту федерированных народов, особенно через усиление межправительственных, федеративного типа соглашений и через межправительственные отношения»⁸. В этой связи они находят возможным к таким случаям применять такие понятия и термины, как «незавершенный федерализм», «федерирование», «федерализация». Но некоторые из них склоняются к тому, что если территория госу-
186

дарства состоит из автономных образований, то налицо **региональное (регионалистское) государство**. Можно найти еще немало характеристик приведенных понятий и явлений⁹. Но достаточно. Для нас в данном случае важно то, что все эти понятия имеют единую основу возникновения, но каждое из них имеет свое содержание.

Условимся: федерализм — система взглядов, учений, концепций, теорий на становление и развитие одной из форм государственно-территориального государства.

Федерализация же - цель и метод, процесс образования и дальнейшего развития государства в рамках определенной модели федерации.

А федерация - одна из форм государственного устройства.

Если взять все государства современного мира, а их более 200, то 24 из них имеют федеративное государственно-территориальное устройство: шесть - в Европе (Австрия, Бельгия, Германия,

Швейцария, Югославия, а также Сербо-Хорватская федерация в Боснии и Герцеговине), одна - в Евразии (Российская Федерация); четыре - в Азии (Индия, Малайзия, Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), Пакистан); шесть - в Америке (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, США); четыре - в Африке (Коморские острова, Нигерия, Танзания, Эфиопия); три - в Океании (Австралия, Папуа - Новая Гвинея, Соединенные Штаты Микронезии). Словом, федеративных государств почти в 20 раз меньше, чем унитарных государств. Но в федеративных государствах - по величине крупных и небольших, с экономической точки зрения развитых и отсталых - проживает около 1/3 населения планеты. Нет одинаковых федераций. Одни созданы на принципах союза (Танзания, 1964), другие - на основе автономии составных частей (Пакистан, 1971). Одни (Индия) строятся с учетом этнических факторов. Другие (Нигерия) стремятся к тому, чтобы в субъектах федерации ни одна этническая группа не доминировала. Третьи (США) используют территориальный признак. Четвертые (Россия) - и то, и другое. Различно и число субъектов федераций - от 2 (Танзания) до 89 (Россия). Взаимоотношения между федерацией как целым и ее субъектами как частями целого развиваются противоречиво. В ряде областей происходит усиление общегосударственной власти. В некоторых - ослабление. Поэтому при анализе федеративных госу-

187

дарств выделяются разновидности федерализма: «гегемонистский», «нейтралистский», «децентралистский», «классический», «американский дуалистический», «канадский», «монархический», «республиканский», «кооперативный», «исполнительный», «бюджетный», «экономический», «судебный» и т.д. По подсчетам М.В. Золотаревой, существует около шестидесяти моделей федерализма и их разновидностей.

Но лучшая модель федерализма - это сам федерализм. При всем разнообразии федераций существует нечто такое, что позволяет отличить федеративное государство от других. В таком государстве два уровня государственной власти, каждый в пределах, установленных в одной «Большой Конституции», осуществляет единый суверенитет в отношении одной территории и одного населения¹¹. По мнению В.Е. Чиркина, в самом общем виде федеративное государство есть «союзная государственно-территориальная организация, состоящая из государств или государственных образований, опирающаяся на принцип их согласия, основанная одновременно на целостности государственной власти (управления государством) и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами (субъектами) при верховенстве федерации»¹².

Вопрос о федерации как форме *государственно-территориального устройства* весьма дискуссионен. Существует большой разброс мнений о том, что лучше: симметричная или асимметричная; территориальная, или национальная, или национально-территориальная, взятые в известной пропорции; конституционная, или договорная, или конституционно-договорная (договорно-конституционная) федерация.

На наш взгляд, все эти варианты имеют право на существование, так как федеративные государства многообразны. Но теоретически более привлекательна и практически более надежна *классическая федерация: территориальная, симметричная, конституционная*.

В *территориальной федерации* субъекты выделены в отдельные государственно-правовые единицы не по национальному, конфессиональному или другому разделительному признаку, характеризующему особенности определенного этноса, а по одному, решающему критерию - территориальному.

Отличительным признаком *симметричной* федерации явля-

188

ется то, что все ее субъекты юридически равны, равноправны. Она не предполагает предоставления одному или нескольким субъектам особого правового статуса, поскольку это нарушает конституционный принцип равноправия субъектов. Однако юридически симметричная федерация не устраняет фактическую асимметрию, что обусловлено особенностями экономического и социального развития. Реальная асимметрия, в основе которой лежат главным образом причины социально-экономического порядка, представляет серьезную угрозу государственному единству и территориальной целостности государства. Следовательно, если исходить из общего интереса, согласно которому сохранение государственности составляет неперемненное условие справедливой организации общественных отношений в федерации, нужно добиваться не юридической асимметрии в области федеративных отношений, а выравнивания экономического и социального развития ее субъектов, исключения крайних форм бедности и социального неравенства.

Наконец, *конституционную федерацию* характеризует единое правовое пространство, которое обеспечивается верховенством федеральной Конституции, федеральных конституционных и обычных законов. Не случайно общепризнанный принцип всех федераций: «Право союза ломает право земель». А это значит, что все законы и договоры, которые противоречат федеральной конституции, должны признаваться недействительными в установленном законом порядке. Конституционная федерация не исключает возможности заключения договоров между общегосударственными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, но эти договоры не могут противоречить конституции, исключать ее действие, а могут лишь дополнять и развивать ее преимущественно в области совместной компетенции федерации и ее субъектов.

При этом важным условием устойчивого, демократического развития такой федерации является единство политического режима по всей вертикали власти, основанного на верховенстве права, на разделении властей. Нужно, чтобы законодательная, исполнительная, судебная ветви власти уравновешивали и контролировали друг друга, а правительство субъектов федерации уравновешивало федеральное правительство; федеральное правительство контролировало правительство субъектов федерации.

189

Современная Россия - крупная евразийская полиэтническая страна. Его территория составляет 17,1 млн. кв. км. Протяженность границ более 58. тыс. км., из них примерно 20 тыс. км. - сухопутный участок, а 38 тыс. км. - морской. Население России - около 150 млн. человек. Это представители более 140 этносов, которые в единстве, что обусловлено исторически, образуя один могучий российский народ. Россия - одно из федеративных государств мира. Особенности ее конституционно-правового устройства и занимают нас.

2. Воплощение идеи федерализма в теории и на практике государственного устройства России

2.1. Досоветский период. История возникновения, становления и развития государственности в Евразии сложна, в ней немало драматических страниц. Государственность в этом ареале, однажды возникнув, развивалась под влиянием различных факторов. В разные периоды соперничество различных сил приводит к самым различным результатам. Непростым является и развитие политико-правовой мысли.

В 1721 году (при Петре I) просторы Евразии были объединены Российской Империей. В этническом отношении империя Петра перестра, в основе своей унитарна (состояла из 8 губерний). На окраинах империи существовали вассальные государства - Бухарский эмират, Хивинское ханство, автономная Финляндия и имевший особый статус Урянхайский край. В 1815-1831 годах (а в некоторых отношениях, в частности, в языковом, до 1863 года) автономным было также царство Польское. Определенные особенности в правовом статусе имели и некоторые другие части Российской империи (Остзейский край, Бессарабская область, Туркестанский край и др.). К концу XIX века территория Российской империи составляла более 22 млн. кв. км. Общая численность населения страны была более 120 млн. человек. Государственное устройство усложнилось.

Вызванные различными причинами две тенденции - централизм и децентрализм - постоянно присутствуют в развитии российской государственности. Уже в XVIII веке в общественном сознании витала мысль о необходимости и возможности *федерализации* России. Однако она не нашла должной поддержки во властвующих верхах.

190

Непосредственно перед событиями 1917 года., по данным Центрального Статистического управления, из 177 099 600 человек, проживавших на территории Российской империи, русские составляли 65,5%, а нерусские - 34,5%, в том числе турко-татары - 10,6%, поляки - 6,2%, финны - 4,5%, евреи - 3,9%, литовцы - 2,4%, германцы - 1,6%, кавказцы - 1,1%, горцы - 0,9%, монголы - 0,4%, прочие - 2%.

Словом, хотя русское население в конце XIX - начале XX веков в России преобладало, империя все же была полиэтнической. Однако в плане государственно-территориального устройства она была организована таким образом, что делилась на части не по этно-территориальному, а административно-территориальному признаку. Если при Петре I было образовано только 8 губерний, то перед революцией вся империя состояла из 101 административно-территориальной единицы: 21 области, 78 губерний и 2 округов. Составить однозначное представление об успехе такого государственно-территориального устройства трудно. Например, несмотря на принятие

разнообразных мер (подавление вооруженных выступлений, уступки, включая предоставление автономии, конституции и т.д.), полностью не удалось интегрировать в состав Российской империи Польшу, Финляндию и Прибалтику с преобладанием нерусского населения и относительно высоким социально-экономическим и культурным развитием. Впоследствии все они вышли из состава России.

В механизме государства существенную роль играли департаменты полиции и МВД. По всем губерниям, областям и округам действовала разветвленная сеть жандармских и охранных отделений. В России насчитывалось 385 тыс. чиновников, около 200 тыс. священнослужителей, свыше 100 тыс. жандармов и полицейских, почти 1,5 миллионная армия, возглавляемая 40-тысячным, дворянским по своему составу, офицерским корпусом. Вся эта гигантская (даже по современным меркам) государственно-бюрократическая и военно-политическая машина при помощи православной церкви и структур иных религиозных конфессий до революции охраняла сложившийся социально-экономический строй и самодержавие, которое пыталось трансформироваться в конституционную монархию.

2.2. Опыт и уроки советского федерализма. Россия была провозглашена федеративным государством в самом начале 1918 го-
191

да. И сделали это не большевики, как принято считать, а Учредительное собрание России (там большевики были в явном меньшинстве). Оно приняло следующую резолюцию: «Именем народов, государство российских составляющих, Всероссийское Учредительное Собрание постановляет: государство российское провозглашается Российской Демократической Федеративной Республикой, объединяющей в неразрывном союзе народы и области в установленных федеральной конституцией пределах, суверенные».

Советский федерализм возник и развивался не как модель демократизации страны, а как способ решения **национального** вопроса. Но эта цель понималась весьма своеобразно. Федерализация страны осуществлялась для того, чтобы создать, как отмечалось в резолюции III Всероссийского съезда Советов, «полный и прочный союз трудящихся классов всех наций России».

Субъектами СССР в 1922 году стали **национальные республики**, а РСФСР, будучи одной из них, хотя и называлась федеративным государством, ни в одной из конституций не определяла своих субъектов. Юридическая наука считала, что федерация в РСФСР была особой и основывалась на **советской автономии** отдельных ее частей.

АССР, тем более другие формы советской автономии, не были в необходимой и достаточной степени самостоятельны в решении вопросов местной жизни, они не признавались субъектами федерации. Полномочия же органов власти были регламентированы конституциями соответствующей союзной республики и СССР. В Советском Союзе и в РСФСР, как части его, как, впрочем, и в других союзных республиках, сложилась система сверхцентрализованного руководства и управления страной, что имеет глубокие корни. Такая система была характерна для Российской империи на протяжении всей ее истории. Хотя по Договору об образовании СССР 1922 года, а затем в соответствии с Конституцией СССР 1924 года, были предприняты шаги в направлении децентрализации государственной власти путем разграничения полномочий между союзным центром и союзными республиками, они не дали должного результата. Вместо свободной и демократической республики сложилась новая модель сверхцентрализованного руководства страной. Так, если по Конституции СССР 1924 года СССР мог иметь всего девять общесоюзных комиссариатов

192

(при этом, согласно статье 68 этой Конституции, лишь комиссариаты продовольствия, финансов, труда и рабоче-крестьянской инспекции союзных республик должны были осуществлять «в своей деятельности директивы соответствующих комиссариатов СССР», остальные комиссариаты центру не подчинялись), то Конституция СССР 1936 года значительно усилила централистские начала: союзных комиссариатов и ведомств стало уже 22. Стремительная централизация была продолжена в 60-70-е годы, а лозунг о расширении прав союзных республик, выдвинутый Н.С. Хрущевым, считался после его отстранения крамольным. Ко времени принятия Конституции СССР 1977 года число общесоюзных и союзно-республиканских министерств и ведомств достигло 84 (62 министерства и 22 государственных комитета). Конституция СССР 1977 года взяла курс на монополизацию Союзом ССР управления фактически всеми отраслями народного хозяйства и социально-культурной жизни. Централизованный аппарат партийно-бюрократического руководства еще более усиливал этот процесс.

В советское время господствовало мнение, что национальный вопрос в СССР решен полностью и окончательно. Сомнения в верности этого мнения, высказываемые в основном в зарубежной литературе, оценивались как фальсификация сущности и характера образцово-показательного решения национального вопроса в стране Советов, как реакционный выпад, несовместимый с наукой.

В период перестройки стало достаточно ясно, что в области национальных отношений в стране не все благополучно. Стали проявляться мифологизированные стороны национального вопроса в СССР.

Именно национальный аспект стал важнейшим катализатором обновления России на пути федерализации. Все автономные республики, бывшие участниками разработки нового союзного договора в 1990-1991 годах, в этот период, как и союзные республики, провозгласили свой суверенитет. Позднее автономные области (за исключением одной - Еврейской), были преобразованы в республики и также приняли декларации о государственном суверенитете. После распада Советского Союза в декабре 1991 года актуализировался вопрос об их роли и судьбе в новой России.

В этот период в развитии российской государственности пре-
193

обладала центробежная тенденция. Она базировалась на росте национального самосознания этносов как всего бывшего Советского Союза, так и России в частности. Эта тенденция стала серьезной угрозой единству и целостности России, поскольку националистически настроенные организации активно выдвигали и поддерживали лозунг о праве наций на самоопределение, за которым, как показали позднее события в Татарстане, особенно в Чечне, стояло стремление к обособлению.

Процесс распада Советского Союза мог отрицательно сказаться на развитии России. Однако своевременное реформирование федеративных отношений удержало ее более или менее в рамках единства и целостности.

Тем не менее, было бы ошибкой отрицать и отбрасывать советский опыт федерализации. Уже сама постановка вопроса о федерализации России, а затем создание СССР, пусть на советской основе, заложили фундамент, на котором с большим опозданием - только через 70 лет - стала строиться подлинная Федерация с разграничением предметов ведения и полномочий федерального центра и регионов. Если бы это произошло раньше, возможно, не было бы кровавых событий в Чечне.

Опыт советского федерализма важен и в том смысле, что он учит тому, как нельзя строить федеративные отношения и как важно соблюдать конституционные принципы и нормы о разграничении предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов.

2.3. Постсоветский период. Роль Федеративного договора в организации государственной власти в России. Приобретая в 1990 году статус суверенного государства, Россия получила уникальный шанс для формирования принципиально новой концепции федеративных отношений. Однако устаревшие формы организации власти, выработанные мировой практикой, недостаточность опыта федерализации затрудняли позитивное развитие событий.

Со времени принятия Декларации о государственном суверенитете России 12 июня 1990 года и до октября 1993 года в текст Конституции РСФСР 1978 года было внесено более 300 поправок и, как ' считало руководство Верховного Совета Российской Федерации, она вполне удовлетворяла всем требованиям текущего момента. Однако

194

многочисленные изменения Конституции не коснулись федеративных отношений - велико было искушение сохранить властные полномочия центра. Съезд народных депутатов не внес поправок и в статью, провозглашавшую политической основой Российской Федерации Советы народных депутатов, оставшиеся системой соподчиненных органов. Противоречили принципу разделения властей полномочия Съезда народных депутатов РСФСР. По существу он был полновластным и обладал всеобъемлющей компетенцией.

В целом же организация власти на федеральном уровне представляла собой конгломерат труднсовместимых форм правления: президентской, парламентарной и советской.

Крупный шаг в реформировании властных отношений центра и регионов был сделан 31 марта 1992 года. За исключением Татарстана и Чечни, все регионы подписали Федеративный договор.

Интересным является то, что Республика Башкортостан подписала Федеративный договор, оговорив в Приложении к нему для себя особые условия, которые, по существу, выводили ее на исключительно высокий правовой статус. Этот документ сыграл существенную роль в прорыве от

унитарного государства к федеративному.

Документ, называющийся Федеративным договором, включает в себя три близких по содержанию договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации шести типов: республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов. Ключевые статьи этих договоров определяют предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Федеративный договор - результат известного компромисса между центром и регионами, между различными политическими силами на федеральном уровне. В связи с этим он содержит немало двусмысленностей и недоговоренностей. Так, Федеративный договор оставил нерешенной проблему соотношения статуса субъектов Федерации различных типов. По существу, он легализовал неравенство субъектов Федерации как между собой, так и во взаимоотношениях с центром. Республики оказались обладателями больших прав, чем другие субъекты Федерации. Кроме того, Федеративный договор оставил открытым вопрос о

195

Г

природе Российской Федерации. В этой связи некоторые политики, правоведы и государственеды вдруг решили, что с подписанием Федеративного договора Россия становится договорной Федерацией, хотя в нем речь шла всего лишь о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. На основе этого крайне спорного решения стали предприниматься шаги, направленные на то, чтобы подчинить Конституцию РФ 12 декабря 1993 года Федеративному договору; превратить конституционную Федерацию в договорную или даже в конфедерацию, в которой республики занимали бы привилегированное положение.

И все же с подписанием Федеративного договора в России возникает и развивается по существу новая форма государственного устройства. Это обстоятельство радикально повлияло на разделение полномочий (компетенции) как по горизонтали, так и по вертикали.

3. Федеративное устройство России по Конституции РФ 12 декабря 1993 года. Принципы Федерации постсоветской России. Встречающиеся утверждения о том, что Конституция РФ 12 декабря 1993 года устанавливает унитарное государственное устройство, нельзя признать верными.

Прежде всего, в этих утверждениях подразумевается, что федеративное государство лучше, чем унитарное. Между тем, если быть объективным, то и в теоретическом, и в практическом отношении оба эти понятия равнозначимы. Их обоих объединяет то, что оба они - государства, которые в равной степени озабочены обеспечением единства государственной власти, целостности и неприкосновенности территории, единства гражданства (нации, понимаемой в общепринятом смысле этого слова).

Кроме того, сравнительный анализ приводит к выводу, что очень трудно провести четкую границу между унитарным и федеративным государством, как и между федеративным и полужедеративным. Немало таких государств (например, Китай), которые считаются унитарными, но напоминают федеративные. И наоборот, некоторые государства считаются федеративными, а выглядят как унитарные. Возникают сложности в проведении различий между федерацией и конфедерацией, различными союзами. Например, что представляет собой Европейский союз: федерацию, конфедерацию или ни то и

196

ни другое, а нечто третье? Этими сложностями вызвано, в частности, что предлагается различать федерацию и псевдофедерацию (квазифедерацию). Развивается теория регионального государства, под которым понимается крайняя форма децентрализованного государства или государство, находящееся на «полпути» от унитарного к федеративному. Его отличительная черта - конституционно-правовая гаран-тированность региональной автономии.

Однако федерация - это федерация. Постсоветская Россия как федерация состоит из 89 субъектов: 21 республики, 6 краев, 49 областей, 2 городов федерального значения (ГФЗ), 1 автономной области, 10 автономных округов. В целом ей присущи следующие качества:

- единство;
- суверенитет, территориальная целостность и верховенство федеральных законов;
- гражданство;

- конституция и законодательство (единое правовое пространство);
- наличие компетенции;
- система государственных органов;
- единое экономическое пространство, единообразная организация экономической деятельности, единая кредитная система, одна денежная единица, общая система налогов;
- армия, органы безопасности и охраны общественного порядка;
- государственный язык;
- символы государства - столица, герб, гимн, флаг (статьи 1,3-6, 67-71, 74-75 Конституции РФ).

4. Способы разграничения предметов ведения и полномочий между общедооеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Конституционно-правовая практика постсоветской России. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами является исключительно важной проблемой каждого федеративного государства. Правильное решение этой проблемы обеспечивает, с одной стороны, целостность федеративного государства и его управляемость, с другой, - самостоятельность субъектов федерации в решении вопросов, входящих в круг их предметов ведения. В этой

области накоплен богатый опыт (в этом отношении особо существенна практика федеративных государств дальнего зарубежья), который, естественно, требует самого внимательного анализа. В юридической литературе и в законодательстве некоторых зарубежных стран, когда речь идет о разграничении *предметов ведения* между федерацией и ее субъектами, иногда говорится о разграничении *компетенции*.

Эти вопросы взаимосвязаны, ибо одним из факторов, обуславливающих как компетенцию федеральных органов, так и компетенцию органов субъектов федерации, являются переданные в ведение Федерации и ее субъектов предметы ведения. И в то же время они разные.

Дело в том, что вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами - это, в сущности, вопрос об отношениях между федерацией и ее субъектами. Вопрос же о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов и отдельными видами органов субъектов федерации - это уже вопрос об отношениях, во-первых, между отдельными видами федеральных органов; во-вторых, между отдельными видами органов субъектов федерации; в-третьих, между федеральными органами и органами субъектов федерации. Следовательно, говоря о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами, нельзя употреблять термин «компетенция» вместо термина «предметы ведения».

Компетенция - это свойство, присущее лишь государственному органу. *Компетенция государственного органа - это юридически предоставленные ему права на решение определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов; права, устанавливающие место данного органа в системе государственных органов, реализуемые им самостоятельно*. Государству же в целом присуще другое свойство - *суверенитет*. Именно с этим свойством, присущим государству, связан вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

Предметы ведения федерации и ее субъектов - это круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления государства, соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов вправе принимать решения.

Правильное разграничение предметов ведения между федера-

цией и ее субъектами со всех точек зрения (экономической, политической, социальной и т.д., и т.п.) - задача достаточно сложная. Едва ли решение ее под силу только специалистам в области права. Грамотно определить, какие вопросы, исходя из их существа, должны находиться в ведении федерации, а какие - в ведении ее субъектов, например, в области экономики, финансов, экологии и т. д., могут лишь специалисты, занимающиеся этими проблемами профессионально. Роль же юристов в решении этих вопросов, скорее всего, должна заключаться в отыскании такой формулировки, которая исключала бы возможность для федеральных органов вторгаться в предметы ведения, предоставленные субъектами федерации, а для органов субъектов федерации - в предметы ведения, предоставленные федерации.

Анализ зарубежного законодательства с целью раскрытия особенностей способов разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами приводит к следующим выводам.

*В большинстве зарубежных стран разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами осуществляется в **федеральной конституции**. В некоторых странах, однако, конституция допускает по отдельным вопросам разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в **текущем законодательстве**. Например, согласно Конституционному закону о Чехословацкой федерации 1968 г.,*

распределение предметов ведения между Чехословацкой Федеративной Республикой и обеими республиками - Чешской и Словацкой - в вопросах внутреннего порядка и безопасности, а также в вопросах печати и иных средств информации устанавливалось обычным законом Федерального Собрания (пункт 2 статьи 27; статья 28).

Основной закон Федеративной Республики Германии предусматривает возможность перераспределения предметов ведения, принадлежащих исключительно федерации, путем издания **обычного федерального закона** (статья 71). Конституция США, наоборот, создает юридическую возможность путем издания обычного закона конгресса США расширять конституционно установленный круг предметов, находящихся в исключительном ведении федерации (раздел 8 статьи 1). И эта возможность на практике была использована не один раз

Стабильность в решении вопроса о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами может быть обеспечена лишь в случае, когда этот вопрос решается исчерпывающим образом

199
разом в самой конституции.

В законодательстве зарубежных стран предметы ведения между федерацией и ее субъектами разграничиваются следующим образом: во-первых, определяются предметы, которые находятся в **исключительном ведении федерации**; во-вторых, устанавливаются предметы, которые находятся в **исключительном ведении субъектов федерации**; в-третьих, указываются предметы, находящиеся в **совместном ведении федерации и ее субъектов**.

Каковы способы регламентации этих трех видов предметов ведения?

Предметы исключительного ведения федерации в большинстве зарубежных стран устанавливаются исчерпывающим образом в тексте самой конституции.

Предметы же ведения субъектов федерации в разных странах устанавливаются разными способами. В одних государствах они специально не перечисляются. Ими считаются все вопросы, которые прямо не отнесены к ведению федерации. Так, например, этот вопрос решен в США и Австрии. Федеральный Конституционный Закон Австрийской Республики гласит, что если какой-либо вопрос согласно Федеральной Конституции не отнесен определенно к ведению федерации, то он относится к ведению земель (пункт 1 статьи 15).

В Индии использован другой способ. Наряду с перечнями, устанавливающими вопросы, находящимися в исключительном ведении федерации, а также в совместном ведении федерации и штатов, имеется перечень, в котором полностью перечислены предметы ведения штатов. Он содержит 66 пунктов. Кроме того, существует еще один способ регламентации данной категории предметов ведения, который использован в Политической Конституции Мексиканских Соединенных Штатов. Он состоит в том, что, определяя предметы ведения штатов путем установления вопросов, входящих в исключительное ведение федерации, конституция помимо этого очерчивает круг вопросов, которые никоим образом не могут быть предметом ведения штатов. Так, штаты не могут: заключать союзы, договоры или вступать в коалицию с другими штатами или с иностранными державами; чеканить монеты, выпускать бумажные деньги, почтовые марки и гербовую бумагу; облагать пошлиной лиц или товары, пересекающие транзитом территорию штатов; запрещать или облагать прямо или косвенно пошлиной ввоз на свою территорию или вывоз за ее пределы отечественных или иностранных товаров; до-

200
говариваться прямо либо косвенно с иностранными правительствами, иностранными корпорациями либо с отдельными иностранцами о принятии обязательств, предусматривающих выплату в иностранной валюте и т.д.

Какими же способами разграничиваются вопросы, находящиеся в совместном ведении федерации и ее субъектов? Анализ законодательства зарубежных стран позволяет сделать вывод, что таких способов, в основном, три.

Согласно **первому** способу, в конституции перечисляются все вопросы, подлежащие совместному ведению федерации и ее субъектов. Затем по каждому из этих вопросов подробнейшим образом определяется круг проблем, находящихся в исключительном ведении федерации. В сущности, данный способ делит совместные предметы ведения на две точно очерченные категории: предметы исключительно ведения федерации и предметы ведения субъектов федерации.

Второй из способов состоит в перечислении вопросов, по которым федерация определяет общие принципы законодательства, а субъекты федерации издают законы, конкретизирующие эти принципы. Он использован в Конституции Австрии.

Особенностью **третьего** способа является то, что по вопросам, находящимся в совместном ведении федерации и ее субъектов, законодательным органам субъектов федерации предоставлено право принимать законы лишь в том случае, если по данному вопросу нет федерального закона.

Конституция РФ (часть третья статьи 11) гласит: «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и

полномочий».

Федеральная Конституция содержит перечень полномочий, относящихся к исключительному ведению Федерации в целом и совместному ведению Федерации в целом и ее субъектов (статьи 71, 72).

В статье 71 Конституции РФ установлены предметы исключительного ведения Федерации, а в статье 72 Конституции РФ - предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов.

В аналитических целях компетенцию Федерации в вопросах

201

исключительного ведения можно разбить на следующие группы:

- в области государственного строительства;
- в области экономической, социальной и культурной политики;
- в области внешних сношений, обороны и безопасности;
- в области охраны общественного порядка, прав граждан и правосудия.
- Компетенцию РФ и ее субъектов в области совместного ведения также можно разделить на

группы:

- в области государственного строительства;
- в области экономической, социальной и культурной политики;
- в области внешних сношений;
- в области охраны общественного порядка, прав граждан, законодательства и деятельности

правоохранительных органов. В постсоветское время получили распространение *договоры между Российской Федерацией и ее субъектами*. Первым из них стал Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», подписанный их Президентами 15 февраля 1994 г. Всего же заключено несколько десятков договоров с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и несколько сотен конкретных соглашений к ним, в рамках которых регулировались многие вопросы хозяйственной и социальной жизни. Однако к настоящему времени часть этих договоров признаны утратившими силу на том основании, что цели, предусмотренные во время их заключения, достигнуты.

Относительно юридической природы и значения этих договоров высказаны противоположные мнения. По мнению одних, они имеют весьма важное и конструктивное значение в становлении федеративных отношений. С их точки зрения, по ряду моментов они даже выше норм Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ. Другие же находят, что договоры играют деструктивную роль, поскольку ведут, во-первых, к неравенству субъектов РФ, во-вторых, обесценивают значение норм Конституции РФ и федеральных законов, в то время как Федерация, если она стремится к самосохранению и устойчивому развитию, должна основываться на конституции и соответствующих ей законах, а договоры, поскольку они предусмотре-

202

ны, призваны иметь лишь вспомогательный или дополнительный характер.

Необходимо отметить, что договорная практика родила проблемы, которые требуют глубокого, всестороннего и полного анализа. Возьмем, например, институт помилования, в котором ярко представлена идея милосердия.

Часть третья статьи 50 Конституции РФ устанавливает: "каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также просить о помиловании или смягчении наказания". Пункт "о" статьи 71 Конституции РФ помилование, равно как и амнистию, относит к ведению Российской Федерации. В соответствии с этим в пункте "в" статьи 89 Конституции РФ записано, что осуществляет помилование Президент.

Несмотря на все это, в ряде договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий помилование отнесено избирательно к предметам ведения отдельных субъектов РФ.

Некоторые из них, что вполне понятно и объяснимо, спешно закрепили это положение в своих законах.

Например, В Договоре РФ и РБ от 3 августа 1994 года "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан" предусмотрено, что в ведении РБ находятся вопросы судостроительства и помилования лиц, осужденных судами Республики Башкортостан (пункт 11 статьи 3) и в то же время записано, что судостроительство, амнистия и помилование находятся в ведении Российской Федерации (пункт 14 статьи 5). По Конституции РБ Президенту РБ вначале (24 декабря 1993 года) предоставлялась возможность "осуществлять право помилования граждан, осужденных на основании законов Республики Башкортостан" (пункт 19 статьи 95 Конституции РБ), но затем (3 ноября 2000 года) было записано, что он осуществляет право помилования граждан, осужденных судами Республики

Башкортостан (пункт 20 статьи 86 Конституции РБ). С 11 ноября 1996 года по 19 апреля 2001 года в республике действовал Закон РБ "О помиловании лиц, осужденных судами Республики Башкортостан" принятый Законодательной палатой Госсовета РБ 1 октября 1996 года. О результатах деятельности образованной в соответствии с этим законом республиканской комиссии по помилованию невозможно было составить объективное представление, так как она работала странно: миловала тайно, хотя, по общему правилу, судили гласно.

203

Указанное противоречие в республике вроде бы устранили. Конституция РБ в редакции от 3 декабря 2002 г. уже не предусматривает право помилования Президентом РБ, а вышеприведенный республиканский закон признан утратившим силу. Однако Президент РФ своим указом от 28 декабря 2001 года изменил процедуру помилования. Подключив к осуществлению права на помилования глав субъектов РФ, он поступил вроде бы в духе федерализма. Но в результате существовавшие только в отдельных субъектах федерации противоречия распространились теперь на всю Россию. Возникает вопрос. От того, что увеличилось число комиссий по числу субъектов РФ, станет ли больше милосердия? Не будет ли гуманный по своей сущности институт забюрократизирован? Не превратятся ли новоиспеченные комиссии в места торга "цезаре-вой милостью"?

Конституцией РФ и принятыми в ее развитие правовыми актами предусмотрен определенный механизм функционирования Федерации и взаимного влияния внутри нее. В самом общем виде он представляет следующее.

С одной стороны, имеются юридические возможности для влияния субъектов на федеральные дела:

- субъекты имеют своих представителей в Совете Федерации, активно участвуют в выборах депутатов Госдумы, Президента, могут предлагать кандидатуры в КС РФ;
- они могут отстаивать свои интересы в Правительстве; просить Президента использовать согласительные процедуры, чтобы урегулировать споры с центром и другими субъектами (статья 85 Конституции РФ); вносить законопроекты в Госдуму (статья 104 Конституции РФ); обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ (статья 125 Конституции РФ);
- субъекты имеют официальные представительства на федеральном уровне.

С другой стороны, существуют юридические возможности, позволяющие влиять Федерации на дела в субъектах. Для этого используются:

- федеральный бюджет;
- принятие федеральных законов, в том числе по предметам совместного ведения (тем самым устанавливаются пределы

204

осуществления соответствующих полномочий субъектами);

- установление Федерацией общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (часть первая статьи 77 Конституции РФ) и единой судебной системы РФ (часть третья статьи 118 Конституции РФ);
- включение в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ - в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения (часть вторая статьи 77 Конституции РФ);
- создание территориальных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти;
- назначение официальных представителей Президента РФ в субъектах РФ.

Конституция РФ (статья 125) предусматривает, что при наличии споров о компетенции между органами государственной власти РФ и субъектов РФ они могут обратиться в Конституционный Суд РФ.

5. Конституционно-правовые гарантии единства и территориальной целостности

Российской Федерации. Анализ конституционного опыта федеративных государств позволяет заключить, что всякое федеративное государство, хотя и состоит из отдельных субъектов (земель, штатов, кантонов и т.д.), все же представляет собой единое и целостное образование. Федерация - не есть форма образования отдельных независимых государств. В отличие от конфедерации, федеративному государству присущи все свойства, характерные для унитарного государства, т.е. **единая территория, население, проживающее на этой территории, и власть, действующая на всей территории государства.** Вместе с тем, федеративное государство - это сложное образование, своеобразная система, которая в целях самосохранения и развития должна следовать, прежде всего, двум важнейшим принципам (аксиомам): а) никакая часть целого не может превалировать над целым; б) чем сильнее взаимосвязь и взаимодействие элементов системы, тем

выше степень целостности этой системы. Следовательно, если быть действительно заинтересованным в единстве и целостности России как федеративного государства

205
ства, то исключительно важно позаботиться о том, чтобы были надежные и эффективные *гарантии* этого. Каковы же они?

Прежде всего, необходимо указать на гарантии территориальной целостности Федерации. В Конституции РФ (статья 4) прямо указано, что «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию», и приведен состав этой территории. Согласно статье 67 Конституции РФ:

«1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия».

Российская Федерация, согласно части третьей статьи 4 ее Конституции, «обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». При этом статья 80 Конституции РФ реализацию этого принципиального положения возлагает на Президента. Принятие мер по охране суверенитета России, ее независимости и территориальной целостности - прерогатива Президента. В статье 65 Конституции РФ приведен перечень субъектов РФ (как уже отмечалось, их 89). При этом предусмотрена возможность принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, но в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Согласно части пятой статьи 66 Конституции РФ, «статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом». В Конституции РФ отсутствует упоминание о возможности выхода субъекта Российской Федерации из ее состава (право сепарации). И это вполне оправдано, ибо право сепарации находится в полном противоречии с сущностью федерации: федерация - это не союз отдельных государств, а единое и целостное государство, т.е. одно государство, хотя и сложное.

206

Исключительно эффективной гарантией территориальной целостности Федерации является провозглашение федеральной конституцией верховенства федерального законодательства над законодательством субъектов Федерации.

Согласно части второй статьи 4 Конституции РФ, «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». А в частях первой и второй статьи 15 Конституции РФ этот конституционно-правовой принцип усилен указанием на то, что:

«1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Совершенно особую роль в ряду конституционных гарантий территориальной целостности Федерации играют те из них, которые обеспечивают единство населения (общества), проживающего на ее территории. Такими гарантиями являются единство и равенство гражданства, равенство перед законом, государственный язык.

Согласно статье 6 Конституции РФ:

«1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его».

Часть первая статьи 19 Конституции РФ гласит: «Все равны перед законом и судом».

В соответствии с частью первой статьи 68 Конституции РФ, «государственным языком

Российской Федерации на всей ее территории является русский язык».

Наконец, с точки зрения рассматриваемого вопроса сущест-

207

венное значение имеют **гарантии выполнения решений федеральных органов государственной власти на всей территории Федерации.**

Конституция РФ (статья. 15) возлагает на всех должностных лиц обязанность соблюдения Конституции РФ и федеральных законов. Довольно широкими полномочиями, обеспечивающими исполнение решений федеральных органов на всей территории России, наделен Президент, правительство и федеральные суды.

Существенное значение имеет то, что при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, Президент вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (статья 88 Конституции РФ).

Сегодняшняя Россия выросла из прошлого. Следовательно, не зная ее прошлое, сложно понять и ее настоящее. Но ведь и настоящее лишь момент будущего. Каково же будущее Российской Федерации?

Этот вопрос не может не волновать.

Кто-то хотел бы, чтобы Россия была Великой «Великая Россия!» Заманчиво. Хан Тохтамыш был увлечен идеей «Великой Татари», но в результате своей бурной и противоречивой деятельности потерял все. Мао Цзе-дун был не прочь создать «Великий Китай». Известно его высказывание, что «непосредственная задача Китая состоит в том, чтобы не только защитить свой суверенитет по эту сторону стены, но и вернуть все утраченные территории». «Великий Китай» Мао Цзе-дун видел в качестве «китайской федерации», членами которой, по его мнению, могут быть Вьетнам, Лаос, Камбоджа, - т.е. весь Индокитай, а также Монгольская Народная Республика и, возможно, советский Дальний Восток¹⁴. И что же? Пока «Великого Китая» в его варианте нет, а есть тот Китай, который есть Мечтателей о создании великих империй («Великого Ирана», «Великого Турина», «Великого Узбекистана», «Великой Армении» и т.д.) немало. Но есть люди и иного тана. Так, Збигнев Бжезинский считает, что России следует отказаться от тщетных попыток быть мировой державой. По его мнению, через некоторое время Россия распадется на, как минимум, три части: Европейскую Россию, Сибирь и Дальний Восток¹⁵. Итак, что? Наступил апокалипсис? Прощай Россия? Спасайся, кто как может? Од -на- ко...

208

Действительно, если быть объективным, определенные факторы создают угрозу единству и целостности России, даже самому существованию ее. Но это вовсе не значит, что Россия обязательно разрушится, самоуничтожится. Целый ряд факторов «работает» на единство и целостность России, вселяет надежду на то, что Россия была, есть и будет. Следовательно, пророчества о дезинтеграции России, о ее сходе с исторической арены не сбудутся, если, проявив осмотрительность, своевременно позаботиться о том, чтобы эти факторы проявили себя с наибольшей отдачей, с оптимальным коэффициентом полезного действия.

Видимо, самой судьбой предначертано России сегодня быть **федеративным** государством. В подлинной федерации, которая раскрепощает личность, гарантирует права и свободы, демократическое, свободное развитие - спасение, успех в обеспечении единства и целостности России, залог процветания личности, общества и государства. В этой связи, повторяюсь, надо бы лучше взглянуть в **классическую** модель федерации, которая предполагает **конституционность, территориальность, симметрию.**

Надо беречь каждого человека, необходимо обратиться лицом к **народу, сложить нацию граждан.** Это же, с точки зрения конституционного права, означает, что не только на словах и в документах, а еще и на деле (хотя в целом ряде случаев слово тоже дело), реально надо бы обеспечивать единство **прав человека и народного суверенитета.** Исключительно важно, чтобы в России торжествовало право, настоящее право, **душа** которого **свобода, корень - правда, справедливость, логика - логика прав и обязанностей, выражение - правовой закон,** имеющий обязательную силу для всех.

В целом, на наш взгляд, в Конституции РФ 12 декабря 1993 года выбор сделан в пользу классической федерации, но реализован он непоследовательно. В результате в ней, в Конституции РФ, содержатся неясные и общие формулировки, которые, думается, требуют уточнений и доработок.

Например, необходимо бы более основательно прописать вопрос о **разграничении предметов ведения и полномочий.** Их перечень (особенно в части совместной компетенции) оставляет широкое поле для споров. Не совсем четкая позиция по вопросу о соотношении Конституции РФ и Федеративного договора, вообще договоров и соглашений ведет к разночтениям в понимании соотношения **закона и договора** в условиях постсоветской России.

209

Явно недостаточное внимание уделено в действующей конституции **бюджетному федерализму и судебному федерализму.** На

наш взгляд, надо бы подчеркнуть трехуровневый характер бюджетной системы в России. Следовало бы закрепить в Конституции РФ систему федеральных судов, что способствовало бы повышению правопорядка, стабильности судов.

Местное самоуправление, культурная автономия!!! *Многое, что относится к ним, в Конституции РФ представлено крайне слабо.*

Но главное, конечно же, природа, экономика, культура, образование, наука, техника, армия. Если власть создаст благоприятные условия для того, чтобы к ним приложились горячие и честные сердца, ясные, умные головы, сильные, умелые и чистые руки наших граждан - золотого российского народа, бесценного дара, основного капитала страны, то России быть в XXI веке, на зависть ее недоброжелателям (на белую(!), хотелось бы все же), передовой, свободной, доброй, могучей державой.

Примечания

- ¹ См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. - М.: Издательство «Республика», 1994.
- ² Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. - М.: Славянский диалог, 1996. - С. 149-150.
- ³ Шахрай С.М. Роль договорных процессов в укреплении и развитии российской государственности // Федерализм власти и власть федерализма. -М.: ТОО «ИнтелТех», 1997. -С. 149.
- ⁴ Силинов П.М. О некоторых концепциях федерализма в зарубежной литературе // Государство и право. - 2000. - № 5. - С.87.
- ⁵ Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. - Екатеринбург, 1998. -С.41.
- ⁶ Конституция Российской Федерации // Энциклопедический словарь. - М.: Большая Российская энциклопедия, 1995. - С.250.
- ⁷ Крылов Б.С. Федерализм и его будущее // Ежегодник Российского права.-1999.-С. 167.
- ⁸ Agronoff R. Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain. An Exemenation of inter goverment Policy. - Evaluating Federal Sistem. - P. 61.
- ⁹ С рассматриваемой точки зрения особенно интересны работы: коллектива авторов "Федерализм власти и власть федерализма. (М: ТОО "ИнтелТех", 1997, - 875 с.); Кахи Тамазиевича Курашвили "Федеративная организация Российского государства. (М.: "Компания Спутник+", 2000).- 172

210

с.); Людвиг Мнацаковича Карапетяна "Федеративное устройство Российского государства". (М.: Издательство "Норма", 2001. - 352 с.).

- ¹⁰ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н.Топорнин. - М.: Юрист, 2001. - С.21
- ¹² Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. -М.: Пробел, 1999.-С.10.

"объединяй и направляй " - еще лучше.

Иоганн Вольфганг Гете

1. Общая характеристика субъектного состава современной России. В части первой статьи 65 Конституции РФ дан перечень субъектов РФ. В составе РФ находятся «Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика - Чувашия; Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край; Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Камчатская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Пермская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Читинская область, Ярославская область; Москва, Санкт-Петербург - города федерального значения;

Еврейская автономная область;

Агинский Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ».

По субъектному составу РФ уникальна. В мире нет ни одной такой федерации как Россия, которая имела бы 89 субъектов. США - большое государство, но состоит лишь из 50 субъектов и федерального округа Колумбия. Кроме того, США имеет владения: Пуэрто-Рико и Виргинские острова, ряд островов в Океании. Словом, даже США - крупнейшее государство в мире, супердержава - по количеству субъектов не больше Российской Федерации, а меньше.

Все субъекты РФ имеют свои **индивидуальные наименования**, в основе которых лежит традиция или политическая воля. Однако в целом эти субъекты согласно Конституции Российской Федерации (статьи 5, 65) группируются в республики (21), края (6), области (49), города федерального значения (2), автономную область (1), автономные округа (10). Такая "разнопорядковость" (В.Е. Чиркин) или "пестрота" (А.А. Лебедев) встречается лишь в России. В других федерациях их субъекты обычно имеют одинаковые названия: земли - в ФРГ и в Австрии, кантоны - в Швейцарии, штаты в США, Эфиопии и Индии.

Ряд субъектов РФ имеют названия, в основе которых лежит **этнический** фактор. На этом основании их подчас представляют как национальные государственные образования. В действительности же все субъекты РФ **полиэтничны**; каждый на своем уровне воспроизводит этно-демографическую картину, характерную для России в целом, но по-своему, своеобразно. Отличие между ними лишь в том, что хотя в каждом субъекте Российской Федерации практически представлены те же этносы, что и в России в целом, но в каждом из них они даны в особых пропорциях. Например, соотношение русских и нерусских в Башкортостане 1:1,5; в Татарстане 1:1; в Санкт-Петербурге 5:1 и т.д. Причем, понятия «русский» и «нерусский» во многом условны, так как сегодня между «русскими» и «нерусскими» много общего в культуре, языке, быте и т.д. В России очень велика

доля смешанных браков (в некоторых субъектах доля их более 50%), а это тоже ведет к тому, что общность между указанными группами населения усиливается, хотя, они, несомненно, сохраняют и свои определенные особенности.

Число представителей этносов («коренных народов», «титulyных наций», «государствообразующих этносов»), по самоназванию которых названы 32 субъекта РФ, составляет более 50% лишь в 7 из них: в двух автономных округах (Коми-Пермяцком и Агинском Бурятском), в пяти республиках (Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Тыве, Чувашии, Северной Осетии - Алании). В то же время в восьми республиках коренные народы составляют 20-35% численности населения, а в Карелии - 10%. В Еврейской автономной области число евреев не превышает нескольких процентов. Численность коренных народов в Эвенкийском автономном округе - 4,2%, в Ханты-Мансийском округе - 1,4%. В восьми республиках численность русских составляет свыше 40%: в Татарстане - 42%, Марий-Эл - 47%, Саха (Якутии) - 50%, Удмуртии - 56%, Коми - 58%, Мордовии - 60%, Бурятии - 70%, Карелии - 73%. Общая численность населения России 145 млн. человек, но лишь четыре "коренных народа" (татары, чуваша, башкиры, мордва) имеют общую численность более 1 млн. Из 113 "коренных народов", численность которых менее 1 млн., 87 имеют менее 100 тысяч человек.

По **размерам территории, общему количеству населения, плотности его расселения** субъекты РФ сильно отличаются друг от друга. Так, по признаку **территории** самым маленьким субъектом РФ является город Москва (1,5 тыс. кв. км.), а самым крупным Саха (Якутия) (3 103,2 тыс. кв. км., что составляет 18,7% всей территории России). По признаку же **количества населения** самым маленьким субъектом РФ является Эвенкийский автономный округ (25 тысяч человек), а самым крупным Москва (8 557 тысяч человек). Наименьшая **плотность населения** в Эвенкийском автономном округе (0,03 человека на 1 кв. км.), а наибольшая - в Москве (102 человека на 1 кв. км.). Разнятся субъекты РФ и по уровню **социально-экономического развития**. Одни из них - доноры, а другие - на дотации. В одних сильно развита не только промышленность, но и другие отрасли народного хозяйства. А другие являются преимущественно аграрными или промышленными.

Огромна разница между субъектами РФ по признаку *технологического* уклада. Одни субъекты (например, Москва) - это уже практически постиндустриальное общество, а другие субъекты (например, отдельные территории Крайнего Севера и Дальнего Востока, Кавказа) - еще даже не индустриальные общества.

Особенностью субъектного состава современной РФ также является *вхождение одного или нескольких субъектов РФ в состав территории другого (других) субъекта*. Сегодня из 10 автономных округов только один (Чукотский) входит в состав Российской Федерации непосредственно. Остальные девять округов находятся в пределах границ краев или областей. Так, в состав Тюменской области входят Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, в состав Красноярского края - Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономные округа. Сложно построенные субъекты (равноправный субъект Федерации в составе другого равноправного субъекта Федерации), уходя своими корнями в советскую традицию национального федерализма, свидетельствуют о том, что эта традиция не только не преодолена, а в новых условиях получила "второе дыхание". Между тем, теории и практике зарубежного федерализма они неизвестны, а для развития федеративных отношений в постсоветской России создают определенные сложности.

При анализе федераций обращается внимание иногда только на ее субъекты. Между тем, в составе ряда федераций (например, Австралии, Бразилии, Канады) имеются такие единицы (федеральные территории, федеральные округа, ассоциированные штаты и т.п.), которые не могут быть так обозначены. Для них более подходит понятие *несубъект федеративного государства*.

Особенность их в том, что они являются образованиями, входящими в состав федеративного государства, но при этом не являются его субъектами. В отличие от субъектов федерации они не выступают в качестве системообразующих образований, ведущих к появлению такого феномена как федерация. К счастью, в России, как и, например, в Австрии, в Германии, такого рода образования (т.е. несубъекты федерации) отсутствуют. Иначе проблема федеративного устройства России усложнилась бы.

2. Правовой статус субъекта федерации. Следует сразу отметить, что понятие «субъект федерации» связано с понятием «субъ-

215

екты права». Следовательно, при анализе содержания этого понятия, равно как и содержания понятия «субъект права», допустимо использование категорий «правосубъектность», «правоспособность», «дееспособность», «правовой статус», "правовое положение" и т.д.

В юридической литературе (показательны работы, например, А.Н. Лебедева, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина) правовому статусу субъектов федерации уделяется достаточно серьезное внимание. Однако характеристики его неодинаковы. Так, по мнению А.Н. Лебедева, исследователи правового статуса субъектов РФ придерживаются, по меньшей мере, трех различных взглядов, которые он обозначает как: а) национально-государственная концепция; б) концепция видов; в) концепция симметричной федерации¹. Даже те исследователи, которые не расходятся во взглядах концептуально, могут занимать разные позиции по достаточно существенным частностям рассматриваемого вопроса. Например, каждый крупный исследователь по-своему определяет число признаков правового статуса субъекта РФ и дает им только ему присущую интерпретацию. Если уйти от различных частных, то, думается, можно остановиться на следующих показателях, которые, на наш взгляд, позволяют создать обобщенное представление о правовом статусе субъекта любого федеративного государства.

Первое. Хотя субъект федерации всегда часть этой федерации как целостного образования, он, тем не менее, самостоятельная государственно-правовая единица, более того, системообразующий элемент федеративного государства.

Второе. В пределах своих полномочий субъекты федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Третье. Для субъекта федерации характерно наличие территории, системы органов публичной власти, законодательства или иной системы позитивного права, согласно принятой правовой традиции.

Четвертое. Субъекты федерации вправе вступать в определенные правовые отношения друг с другом, быть стороной в отдельных международных отношениях, участвовать в различных формах в федеральных делах, но, как правило, не имеют права на односторонний выход из состава федерации. '
Пятое. Права субъекта федерации гарантируются. Однако

субъект федерации несет полную ответственность за надлежащее осуществление этих прав. А это ведет к тому, что субъект федерации подконтролен федерации, которая в предусмотренных случаях может применить в отношении его федеральное принуждение (федеральную интервенцию).

3. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации по Конституции 12 декабря 1993 года. В советских конституциях понятие «субъект федерации» не использовалось, хотя имеются некоторые основания считать, что в скрытом виде оно все же в них было дано. Долгое время не было ясности по вопросу, кто же является субъектом РСФСР как федеративного государства. Одни считали, что ими являются *республики* в составе РСФСР (ранее именовались автономными республиками). Другие склонялись к тому, чтобы считать таковыми также автономные единицы - **автономные области** (до 1991 г. их было пять - Адыгейская, Карачаево-Черкесская, Горно-Алтайская, Хакасская и Еврейская, теперь осталась лишь Еврейская, остальные преобразованы в республики в составе РФ), а также автономные округа (всего их десять). Наконец, возникла идея считать субъектами Федерации и крупные **территориальные единицы**, входящие в РСФСР, - края, области и города республиканского подчинения (Москву и Ленинград (Санкт-Петербург)), которые впоследствии стали именоваться городами федерального значения. В результате в Конституции РФ 12 декабря 1993 года получил закрепление подход, по которому статус субъекта РФ получили не только государственно-правовые образования (автономные республики), но и административно-территориальные (края и области, федеральные города), а также национально-территориальные административные образования (автономные области). **Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации - это совокупность прав, обязанностей, гарантий их реализации и ответственности, вытекающих из норм Конституции РФ и соответствующих правовых актов, а также правоотношений.**

В узком смысле слова конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации - это его права и обязанности исключительно по отношению к Федерации в целом. В **широком** же смысле

слова под таким статусом понимаются не только указанные выше права и обязанности, но и права и обязанности, которые образуют содержание правоотношений, где стороной могут быть: а) другой субъект Российской Федерации; б) территориальное образование в составе иностранных государств; в) иногда даже само иностранное государство; г) международные организации. Что же **общего и особенно в конституционно-правовом статусе** субъектов Российской Федерации?

Первое. Субъекты РФ **равноправны** (части первая и вторая статьи 5 Конституции РФ), т.е. в равной мере, вне зависимости от вида, наименования и других подобных качеств, все они являются системообразующими элементами федеративных отношений в России. Различия в типах, наименованиях и т.д. - это во многом дань прошлому, в частности советскому прошлому, которое в новой Конституции РФ не преодолено. Однако это, думается, несущественное и извинительное обстоятельство, если принять во внимание, что эта конституция - основной закон, рассчитанный на действие в переходный период.

Второе. Статус субъектов РФ определяется **Конституцией РФ** и учредительными правовыми актами субъектов РФ, которые для республик - **конституции**, а для других субъектов РФ - **уставы**. Он может быть изменен по взаимному согласию РФ и ее субъекта в соответствии с ФКЗ (части первая, вторая, пятая статьи 66 Конституции РФ).

Третье. Согласно статье 73 Конституции РФ, вне пределов и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов субъекты РФ обладают **всей полнотой государственной власти**. Следовательно, наряду с Российской Федерацией в целом каждый субъект ее является носителем государственной власти. С этим связано то, что каждый субъект РФ имеет свою особую государственную символику: флаг, герб, гимн, административный и культурный центр, который в республиках именуется столицей, а в других субъектах - краевой центр, областной центр, окружной центр.

Четвертое. Каждый субъект РФ имеет свою **территорию**, которая является неотъемлемой частью территории РФ в целом. Установленные между субъектами **границы** могут быть изменены только с их взаимного согласия, а вот **административного территориального устройства** субъектов РФ осуществляется каждым самостоятельно (части первая, вторая статьи 67 Конституции РФ, статья 5 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации»).

Пятое. Субъект РФ **устанавливает систему органов государственной власти самостоятельно**, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными ФЗ (часть первая статьи 77 Конституции РФ). При этом в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют **единую систему исполнительной власти в РФ** (вертикаль исполнительной власти). Кроме того, федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои **территориальные органы** и назначать соответствующих **должностных лиц** (часть вторая статьи 77, часть первая статьи 78 Конституции РФ).

Шестое. Вне пределов предметов ведения РФ в целом, совместного ведения РФ и ее субъектов субъекты РФ **осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов** (часть 4 статьи 76 Конституции РФ). При этом необходимо принять во внимание, что по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов **издаются ФЗ и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ** (часть вторая статьи 76 Конституции РФ). Это ведет к формированию **законодательства субъекта РФ**, о котором говорится в части второй статьи 5 Конституции РФ. Общее конституционно-правовое правило таково: федеральные правовые акты и правовые акты субъектов РФ не должны противоречить друг другу. Если же в силу различных причин это не удалось обеспечить, то возникшие противоречия должны преодолеваются, для чего используются различные правила и процедуры, в том числе те, что относятся к области коллизионного права. *Существует мнение, что каждый субъект имеет свою правовую систему или систему права. Так ли? Думается, такой однозначный вывод в должной мере научно не верифицирован. В пользу*

219

такого утверждения можно привести следующие аргументы. Прежде всего, ни в общетеоретической, ни в отраслевой юридической литературе содержание понятий «правовая система» и «система права» не получило однозначной интерпретации. Кроме того, существуют большие сложности в установлении особенностей правовой системы или системы права современной России в целом. Наконец, надо быть большим фантазером и абсолютно лишенным чувства ответственности, чтобы в условиях единой и неделимой Российской Федерации с одной Конституцией и основанных на ней правовых институтах, которые еще в должной мере не утвердились, развивать обозначенную выше идею. В этой связи представляется конструктивней альтернативная идея, согласно которой в современной России идет процесс формирования одной своеобразной отечественной правовой системы, специально-юридическую сердцевину которой образует постсоветская система права, а на уровне субъектов РФ имеют место отдельные фрагменты этой системы (усеченное законодательство, некоторые правообеспечительные структуры и др.), которые порой довольно эффективны, но взятые отдельно от федерального законодательства, иных правовых феноменов в абсолютно самостоятельную правовую систему или систему права все же не складываются.

Седьмое. Субъекты РФ не являются независимыми от России, а выступают как ее составные части. Они не имеют права выхода в одностороннем порядке из состава РФ, не являются субъектами международного публичного права, но в определенных ФЗ пределах могут осуществлять международные и внешнеэкономические связи.

Восьмое. С этнической полифонией населения России связано то, что Федерация гарантирует права малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ; всем ее народам - право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Развитие темы языка ведет к тому, что республики, где обычно концентрируется наибольшее число того или иного нерусского населения (а это имеет определяющее значение для официального названия той или иной конкретной республики как субъекта РФ), вправе устанавливать свои **государственные языки**. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государ-

220

ственным языком РФ, которым, как известно, является русский язык (статьи 68, 69 Конституции РФ).

Таким образом, действующая федеральная конституция предоставляет субъектам РФ значительный объем прав, что ведет к определенной децентрализации федеративных отношений, способствует становлению и развитию демократических традиций. Однако в Российской Федерации в целом одно гражданство, единая территория, однотипная форма организации

государственной власти (республиканская), одна правовая система (система права), один государственный язык - русский, единая судебная власть. Суверенитет России един и неделим. Он распространяется на всю ее территорию. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ей. Следовательно, в Российской Федерации, несмотря на многообразие ее субъектов и на довольно высокий уровень их самостоятельности, **единое конституционно-правовое пространство**.

4. О конституционно-правовой основе изменений в субъектном составе Российской Федерации.

В печати отмечалось, что Сунженский районный суд принял решение, по которому к 26 сентября 2001 года часть территории Республики Северной Осетии - Алания должна перейти под юрисдикцию Республики Ингушетия. Это решение суда породило конфликт. Существуют варианты разделения Курганской области, территориальные претензии предъявляются к Ставропольскому краю По некоторым данным, в России "созревают " более нескольких десятков территориальных споров, а спор о территории в Чечне уже, пожалуй, «перезрел». Возникает вопрос' возможны ли изменения в составе субъектов Российской Федерации?

Часть 2 статьи 65 Конституции РФ предусматривает «принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта». ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», принятым Госдумой 30 ноября 2001 года и одобренным Советом Федерации 5 декабря 2001 года, определены условия и процедуры принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта

221

Российской Федерации. Названный закон состоит из четырех глав, включающих 14 статей.²

Согласно этому ФКЗ принятие в Российскую Федерацию нового субъекта — процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части, а образование в составе Российской Федерации нового субъекта - процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в соответствии с указанным Федеральным конституционным законом и не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части (статья 1).

Основные требования, предъявляемые к принятию в Российскую Федерацию и образованию в ее составе нового субъекта таковы:

- 1) принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляется на добровольной основе;
- 2) при принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов Российской Федерации, их социально-экономические возможности.

Порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта. Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, названным ФКЗ, а также федеральными конституционными законами о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

Принятие в Российскую Федерацию субъекта требует соблюдения следующих условий:

- 1) в качестве нового субъекта в Российскую Федерацию может быть принято иностранное государство или его часть;
- 2) принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части осуществляется по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части (далее - междуна-

222

родный договор), заключенным Российской Федерацией с данным иностранным государством;

- 3) в случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области;

- 4) в случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным договором.

Инициатором предложения о принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного договора является это иностранное государство. Президент РФ после поступления предложения уведомляет о нем Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации. Рассмотрение предложения и принятия решений, касающихся заключения международного договора, осуществляется в соответствии с ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Международным договором могут быть урегулированы следующие вопросы:

- а) наименование и статус нового субъекта Российской Федерации;
- б) порядок приобретения гражданства Российской Федерации гражданами иностранного государства и распространения на них в полном объеме правового статуса гражданина Российской Федерации;
- в) правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов;
- г) действие законодательства Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

223

д) функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта Российской Федерации.

Кроме того, международным договором может устанавливаться переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации. По отдельным вопросам, связанным с принятием в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части, Российской Федерацией и данным иностранным государством могут быть подписаны специальные протоколы, подлежащие ратификации одновременно с ратификацией международного договора. После подписания международного договора Президент РФ обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации данного международного договора.

Если Конституционный Суд признает не вступивший в силу международный договор соответствующим Конституции Российской Федерации, то указанный международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию в порядке, предусмотренном ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Одновременно с международным договором в Государственную Думу вносится проект ФЗ о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта. Этот проект должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации. Проект указанного ФЗ может содержать и другие положения, вытекающие из международного договора и протоколов к нему.

ФЗ о ратификации международного договора принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 105, 106 и 107 Конституции Российской Федерации. ФЗ о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Фе-

224

дерации в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции Российской Федерации.

Указанный закон вступает в силу не ранее вступления в силу для Российской Федерации и для иностранного государства международного договора. Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании ФЗ о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, указанным Федеральным конституционным законом, а также федеральными конституционными законами об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта требует следующих условий:

1) образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации;

2) образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению;

3) изменение наименования субъекта Российской Федерации, предусмотренное частью 2 статьи 137 Конституцией Российской Федерации, не влечет за собой образование в составе Российской Федерации нового субъекта. Новое наименование субъекта Российской Федерации включается в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации и учитывается при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территории которых образуется новый субъект Российской Федерации (далее - заинтересованные субъекты Российской Федерации). Предложение об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Указанное предложение должно быть обосновано и содержать

предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

а) предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;

б) предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

г) предложения о действии законов и иных нормативных плановых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

Вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации. Назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федера-

226

ции нового субъекта осуществляются в соответствии с законами заинтересованных субъектов Российской Федерации о референдуме. Если вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта был вынесен на референдумы двух и более заинтересованных субъектов Российской Федерации и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из указанных субъектов Российской Федерации, повторные референдумы могут проводиться во всех заинтересованных субъектах Российской Федерации независимо от результатов предыдущих референдумов по данному вопросу не ранее чем через год. Официальные данные о результатах референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта представляются Президенту Российской Федерации.

Проект ФКЗ об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта может быть внесен

в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие решения по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Проект указанного закона вносится Президентом Российской Федерации. Он должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта Российской Федерации, положения о прекращении существования заинтересованного субъекта (заинтересованных субъектов) Российской Федерации в случае, предусмотренном статьей 5 настоящего Федерального конституционного закона, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы:

- а) формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;
- б) внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;
- в) правопреемство субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации, иностранными государствами и международными организациями;

227

- г) функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации;
 - д) функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;
 - е) действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации.
- ФКЗ об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции Российской Федерации. Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании ФКЗ об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

5. Суверенитет субъекта Российской Федерации: правовая реальность или правовая иллюзия?

Этот вопрос в большей степени злободневен для республик в составе РФ, хотя время от времени он актуализируется и применительно к другим субъектам РФ. Главным образом, - к крупным и во многом самодостаточным краям и областям. В целом наметились следующие подходы: а) отказ от признания государственного суверенитета субъектов РФ («суверенитет Российской Федерации един и неделим»); б) признание государственного суверенитета субъектов РФ (концепция «двойного» суверенитета); в) признание государственного суверенитета субъектов РФ в ограниченном объеме (теория ограниченного суверенитета).

Какой же из этих подходов верный? Как решать проблему?

Для этого, на наш взгляд, необходимо, прежде всего, определиться в методологии. Важно условиться о системе исчислений. Одно дело рассматривать вопрос *in abstracto* (т.е. отвлеченно, вне связи с действительностью). И совсем другое - если перевести его в область *in concrete* (т.е. в область действительного, реального, фактического, в плоскость данного). Иначе - рассматривать его в данном определенном случае. Одно дело рассматривать и решать этот вопрос в рамках определенных правовых традиций. И совсем другое - если он вдруг окажется-

228

ся переведенным в демагогическую плоскость, где не проводятся различия между истиной и ложью, между системой строгих высказываний, (исчислений, действий) и произволом, где часто эмоции превалируют над разумом, рассудком. Кроме того, думается, важно уметь проводить различия между, по меньшей мере, тремя вещами: а) философией (теорией, идеологией) суверенитета; б) законодательством о суверенитете; в) практикой реализации идеи суверенитета. Наконец, по нашему мнению, необходимо рассматривать и решать вопрос, делая поправку на время, учитывая особенности менталитета тех или иных групп населения.

Когда Б.Н. Ельцин объявил: "берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить", одни были в шоке, а другие - в восторге. Сегодня же некоторые пытаются представить дело таким образом: лозунг изначально абсурден, а его автор, когда оглашал его, был невменяем. Иначе говоря, предпринимаются усилия в направлении абсолютной дискредитации идеи суверенитета республики в составе РФ. Между тем, анализ позволяет отстаивать и иные положения.

Политическая ситуация конца 80-х - начала 90-х годов прошлого столетия подталкивала лидеров к

поиску новых идей, которые позволили бы преодолеть отрицательные тенденции, грозящие разрушением и саморазрушением обществу и государству. Идея суверенитета, в которой момент народоправия (демократии, самоуправления) представлен исключительно выразительно, оказался притягательной для многих. Каждый вкладывал в понятие "суверенитет" свое содержание, но при этом, пожалуй, все сходились в следующем: суверенная республика не то, что АССР; в АССР было не очень хорошо, в суверенной республике, наверное, будет лучше.

На наш взгляд, в основе ельцинской формулы суверенитета лежит политический расчет. И этот расчет оправдался. Приняв Декларации о государственном суверенитете, местная политическая элита в республиках вначале легализовала эту формулу, а затем, сместив лидеров (там, где этого требовала ситуация), по необходимости обновив идеологию, ускоренными темпами усвоив новую демократическую фразеологию, вскоре полностью вышла из-под контроля не только старых общесоюзных и российских партийно-государственных бюрократических структур, но и народа. В тот период это, надо полагать, и было нужно. Иначе говоря, вплоть до принятия новой Конституции РФ

229
республики обладали государственным суверенитетом в полном объеме в соответствии с указанной формулой. Но когда активность местной политической элиты начала становиться чрезмерной, формы и методы ее деятельности стали трудноконтролируемыми, то те, кого такая ситуация не устраивала и не могла устроить, поскольку ими преследовались иные, разнообразные по содержанию, характеру, средствам достижения и т.д., цели, приняли меры в направлении того, чтобы ситуация в корне изменилась. Если стоять на точке зрения права, то принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года Конституция РФ не дает республикам оснований и повода на то, чтобы отстаивать принцип государственного суверенитета в прежнем варианте, и даже заикаться о нем. Исходя из посылок, что человек, его права и свободы - высшая ценность, носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, Конституция РФ распространяет государственный суверенитет Российской Федерации на всю ее территорию, декларирует верховенство Конституции РФ и соответствующих ей федеральных законов повсюду в России. Таким образом, 12 декабря 1993 года - это дата, требующая нового взгляда на государственный суверенитет республик в составе РФ, чем тот, что был до нее. Было время, когда государственный суверенитет республик в составе РФ являлся правовой реальностью. Но это время уже давно прошло. Сегодня же государственный суверенитет республик в составе РФ уже правовая иллюзия. И чем скорее она будет преодолена, тем для граждан России лучше

Примечания

¹ Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основные концепции, конституционная модель, практика. - М: ИГЛ РАН, 1999. - С.33-79

² Российская газета. - 2001. - 20 дек.

230

Лекция 11

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА

Порой новое - хорошо забытое старое. Козьма Прутков

1. Общая характеристика федерального округа. Новым конституционно-правовым явлением предстают федеральные округа, образованные Указом Президента от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹ (с изменениями от 21 июня, 9 сентября 2000 г., 30 января 2001 г.).

Согласно этому указу образовано семь федеральных округов. Что же представляют собой образованные федеральные округа?

Центральный федеральный округ (центр - г. Москва). В его состав включены: области - Белгородская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская и город Москва.

Территория - 650,7 тыс. кв. км. Население - 37 142 тыс. человек.

Северо-Западный федеральный округ (центр - г. Санкт-Петербург). В его состав включены: республики Карелия и Коми; области - Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская; город Санкт-Петербург и Ненецкий автономный округ.

Территория - 1 677, 9 тыс. кв. км. Население - 14 515, 5 тыс. человек.

Северо-Кавказский (с июня 2000 года - Южный) федеральный округ (центр - г. Ростов-на-Дону). В его состав включены: республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия - Алания, Чечня; края - Краснодарский и Ставропольский;

области - Астраханская, Волгоградская и Ростовская.

Территория - 589 тыс. кв. км. Население - 21 795 тыс. человек.

231

Приволжский федеральный округ (центр - г.Нижний Новгород). В его состав включены: республики - Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия; области - Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская; Коми-Пермяцкий автономный округ.

Территория - 995,9 тыс. кв. км. Население - 30 386 тыс. человек.

Уральский федеральный округ (центр - г.Екатеринбург). В его состав включены: области - Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская; автономные округа - Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий.

Территория - 1 767,1 тыс. кв. км. Население - 14 235 тыс. человек.

Сибирский федеральный округ (центр - г.Новосибирск). В его состав включены: республики - Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия; края - Алтайский и Красноярский; области - Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Читинская; автономные округа - Агинский, Бурятский и Эвенкийский.

Территория - 5 114,9 тыс. кв. км. Население - 20 792 тыс.", человек.

Дальневосточный федеральный округ (центр г.Хабаровск). В его состав включены: республика Саха (Якутия); края - Приморский и Хабаровский; области - Амурская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская; Еврейская автономная область; автономные округа - Корякский и Чукотский.

Территория - 6 215,9 тыс. кв. км. Население - 7 160 тыс. человек.

В чем-то этот достаточно смелый шаг напоминает действия

Петра 1 по государственно-территориальному обустройству России, в результате которых было образовано 8 российских губерний (Московская, Ингерманландская (в последующем - Санкт-Петербургская), Киевская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Азовская и

232

Сибирская) и реформатскую деятельность Н.С. Хрущева в области экономики и управления, приведшей к образованию 105 советов народного хозяйства (совнаркомов).

Можно заметить, что система федеральных округов построена на базе 11 экономических районов:

Северо-Кавказский и Дальневосточный — совпадают с экономическими районами (первый в основном с Северным Кавказом, второй — полностью с Дальним Востоком). Три округа - Центральный, Северо-Западный и Сибирский - состоят каждый из двух экономических районов (соответственно Центрального и Центрально-Черноземного; Северо-Западного и Северного с добавлением Калининградской области; Западно-Сибирского в основном и Восточно-Сибирского). Только два округа - Приволжский и Уральский - существенно отличаются по составу от Приволжского и Уральского экономических районов. В Приволжский округ включены Волго-Вятский район и группы средневолжских и западно-уральских регионов. В Уральский округ - восточно-уральский регионы с добавлением из Западной Сибири Тюменской области. В определенной мере эти 7 федеральных округов совпадают с границами 8 межрегиональных соглашений («Центральная Россия», «Черноземье», «Большая Волга», «Сибирское соглашение» и др.). Обращает на себя внимание и то, что границы федеральных округов практически совпадают с границами военных округов, а центры вновь созданных территориальных образований соответствуют местам дислокаций штабов военных округов. Исключение образуют лишь города Самара и Чита, где в настоящее время расположены штабы Приволжского и Сибирского военных округов.

По мнению специалистов, границы федеральных округов могут быть уточнены. Например, оспаривается правильность отнесения Пермской области к Приволжскому федеральному округу, а Тюменской области - к Уральскому федеральному округу. Существуют предложения о том, что надо бы вернуть в состав Уральского федерального округа не только Пермскую область, но и Республику Башкортостан и Оренбургскую область.

Не исключено, что в будущем границы федеральных округов будут уточняться. Но важно помнить главное. Образование федеральных округов преследует решение в основном следующих задач: восстановление управляемости Федерации, обеспечение устойчивости,

233

безопасности и суверенности ее, верховенства Конституции РФ и федеральных законов.

Федеральные округа не изменяют государственно-территориальное устройство Российской Федерации, закрепленное в ее Конституции. Но это уже серьезное движение в направлении его реформирования, оптимизации централизованного, децентрализованного и демократического начал в организации и деятельности публичной власти, укрепления вертикали исполнительной власти, российской государственности в целом.

2. Правовой статус полномочного представителя Президента в федеральном округе.

Полномочный представитель Президента, действуя в соответствии с Положением о полномочном представителе Президента в федеральном округе², обеспечивает реализацию конституционно-правовых полномочий главы государства в пределах соответствующего округа.

Согласно этому Положению, Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента. Он назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению Руководителя Администрации Президента; непосредственно подчиняется Президенту и подотчетен ему; назначается на должность на срок, определяемый, но не превышающий срока исполнения Президентом своих полномочий.

В своей деятельности полномочный представитель руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента, а также Положением.

Указанные полномочные представители имеют заместителей.

Основными *задачами* полномочного представителя являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;
- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;
- представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в феде-

234

ральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

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

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;
- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;
- согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;
- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;
- согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа;
- согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Рос-

235

систой Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

- вручает в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации государственные награды Российской Федерации, а также объявляет благодарность Президента Российской Федерации;
- вручает по поручению Президента Российской Федерации удостоверение судьи судьям арбитражных судов субъектов Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции;
- принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;
- организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;
- вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Полномочный представитель **имеет право:**

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;
- направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;
- пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти;
- использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;
- организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;
- направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;
- вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;
- привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;
- образовывать совещательные и консультативные органы. Полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа.

237

Организация и обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляется в

установленном порядке Администрацией Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель размещается *в центре федерального округа* Над зданием, в котором располагается полномочный представитель, поднимается Государственный флаг РФ и изображение Государственного герба РФ; в его рабочем кабинете помещаются Государственный флаг РФ и изображение Государственного герба РФ.

Место размещения заместителей полномочного представителя и его аппарата на территории федерального округа определяется полномочным представителем.

Примечания

¹ Российская газета. - 2000. - 16 мая ² Там же

Раздел V ТРИ УРОВНЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

238

Вводное слово.

Привычными для многих являются такие понятия, как «социальная власть», «политическая власть», «государственная власть». Популярно понятие «народовластие». Нередко можно прочитывать или услышать: «отцовская власть», «неавторитетная власть» или, наоборот, «авторитет власти», «власть денег», «власть вещей», «власть красоты». В 1997 году коллективом авторов (А.Н. Ариным, С.Н. Бабуриным, М.Н. Губогло, В.Н. Лысенко, А.П. Сычевым, С.М. Шахраем) была подготовлена и издана интересная книга «Федерализм власти и власть федерализма». Тоже вроде бы понятно. А вот что значит публичная власть? В ряду приведенных названное понятие выглядит необычным. Как белая ворона среди черных.

Между тем, публичная власть - очень древнее явление. Пожалуй, она появилась уже на заре человеческого общества, т.е. на ее самых ранних стадиях становления и развития. Сегодня публичная власть - разновидность социальной власти, нормативно-институционализированная, учреждения которой функционируют на конституционно-правовой основе, опираясь на доверие граждан, выраженное на выборах и референдумах, стремясь решать вопросы, которые важны для всех. Можно сказать так: содержание публичной власти определяется общими интересами, тем, что относится к общему благу, что необходимо всем и полезно для всех.

Публичная власть — многоуровневая система. Если взять Российскую Федерацию, то особенностью ее системы публичной власти является выделение, по меньшей мере, трех уровней: *общефедеральной, региональной и местной*. Причем, первые два уровня характеризуют как бы «два этажа» государственной власти России, а третий - местное самоуправление.

Рассмотрим подробнее, что же представляет собой каждая из этих трех уровней публичной власти.

240

Часть первая

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Лекция 12

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Президент не зависит на своем посту от всех, за исключением народа Александр Гамильтон

Президент является выборным должностным лицом Его честь, его имущество, его свобода, его жизнь являются в глазах народа постоянными гарантиями должного употребления вверенной ему власти

Алексис де Токвиль

1. Об институте президента.

Исторический экскурс позволяет выяснить, что слово «президент» было известно еще древним римлянам. Согласно их представлениям *praesidens* - сидящий впереди; тот, кто руководит народным собранием, следит за порядком, предоставляет слово для выступления и т.д. Нетрудно заметить, что в этом качестве председатель всякого представительного органа практически не отличается от президента. Однако ныне, во всяком случае, в государствах западной или про-западной демократии, президент - нечто другое. *Президент есть избираемый глава государства в государствах с республиканской формой правления.* При этом различаются два *основных* типа президента.

В парламентских республиках президент избирается на установленный конституцией срок парламентом или особой коллегией, основу которой составляет парламент. Правительство лишь отчасти зависит от президента. В основном же оно связано волей парламента, перед которым ответственно. Примером парламентской республики может быть Италия, которая имеет парламент, законодательно сильное правительство и слабого президента - главу государства. Такая обстановка не абсолютна: в какой-то конкретной политической си-

241

туации роль президента может возрастать, а позиции правительства могут слабеть из-за его коалиционного характера.

В президентских республиках президент избирается внепарламентским путем, посредством прямых выборов. Здесь президент является одновременно как главой государства, так и главой правительства. Правительство подчиненно только президенту и никому более. Такая система принята в Аргентине, Бразилии, США и др.

В так называемых **смешанных** республиках, например, во Франции, правительство формирует президент, но оно утверждается парламентом, который может выразить ему вотум недоверия. Если внимательно взглянуть на историю России, то можно заметить, что все политическое развитие России связано с совершенствованием модели личной власти, олицетворявшей на огромной территории определенный центр, верхушку государственной власти: хан (каган), Великий князь, царь, император, генеральный секретарь и т.д. Характер правления совсем не обязательно бывал деспотичным. История России знает просвещенных и даже либеральных правителей. Но все они оказывались у руля власти без участия масс. Вожди приходили и уходили, а народ безмолвствовал.

Попытка изменить ситуацию предпринималась на XIX партийной конференции КПСС летом 1988 года. Здесь впервые «прорабатывалась» идея учреждения поста президента СССР как формы модернизации и совмещения высших партийных и государственных постов¹. Но в ходе дискуссии «президентская форма правления» (так почему-то коммунистами именовался тогда институт президентства) была признана неприемлемой и не вполне демократичной.

Тем не менее вскоре, 14 марта 1990 года, был принят Закон СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР», которыми Конституция СССР 1977 года была дополнена главой 15 «Президент СССР», где согласно статье 127 Президент СССР - глава Советского государства - Союза Советских Социалистических Республик². На Внеочередном третьем съезде народных депутатов СССР 15 марта 1990 года Президентом был избран М.С. Горбачев. Из 2245 народных депутатов СССР за кандидатуру М.С. Горбачева проголосовало 1329, т.е. 59,2% от их общего числа. Сторонники всенародного избрания Президента СССР остались в меньшинстве. Вскоре в связи с

242
развалом СССР М.С. Горбачев сложил с себя полномочия Президента СССР. Его президентство продолжалось до 25 декабря 1991 года. М.С. Горбачев вошел в историю как первый и последний Президент СССР.

М.С. Горбачев родился - 2 марта 1931 года, в селе Привольном Красногвардейского района

Ставропольского края в крестьянской семье. С 1944 — периодически работает в колхозе

1955 — окончил юридический факультет МГУ

1955 - 1962 — на комсомольской работе: зам. Зав. Отделом Ставропольского крайкома ВЛКСМ, второй, а затем первый секретарь райкома.

1962 - 1978 — на партийной работе: первый секретарь Ставропольского горкома КПСС, второй, впоследствии первый секретарь Ставропольского крайкома КПСС.

1967 - заочно оканчивает экономический факультет Ставропольского сельхозинститута

1978 - 1985 - Секретарь ЦК КПСС.

1985 - 1991 - Генеральный секретарь ЦК КПСС.

1988 - 1990 - председатель Президиума Верховного Совета СССР, председатель Верховного Совета СССР

1990, март - 1991, декабрь - Президент СССР

1992, январь - председатель Фонда социально-политических исследований («Фонд Горбачева»).

1996 - баллотируется на пост Президента РФ, набирает всего 386 тыс. голосов

С 1997 - руководит своим Фондом и время от времени делает заявления по различным политическим поводам¹.

В России институт Президента введен по итогам Всероссийского референдума 17 марта 1991 года. Тогда на вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?» из 75,1% избирателей, принявших участие во всероссийском референдуме (а это 79 332 636 избирателей из 105 636 000, что составлял электорат России), за нововведение проголосовало 69,8%, т.е. 45 453 487 человек. На этой правовой основе началось конституционное конструирование института Президента, как связующего звена высших законодательных и исполнительных органов РСФСР. На третьей сессии Верховного Совета РСФСР 24 апреля 1991 года принимается состоящий из 38 статей Закон РСФСР «О Пре-

243
зиденте РСФСР»⁴. 24 мая 1991 года институт Президента РСФСР был включен в действовавшую тогда Конституцию РСФСР. Указанными правовыми актами был закреплён правовой статус

Президента РСФСР как высшего должностного лица и главы исполнительной власти РСФСР. С принятием на общенародном референдуме 12 декабря 1993 года новой Конституции России в правовом статусе Президента произошли изменения. В соответствии со статьями 80-91 Конституции РФ 1993 года Президент РФ - глава государства, и в этом качестве он является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; представляет Россию внутри страны и в международных отношениях.

Важной характеристикой статуса Президента является то, что он обладает неприкосновенностью. Конституция РФ не раскрывает содержание неприкосновенности Президента, но, опираясь на другие конституционно-правовые положения, можно все же сделать вывод о юридическом содержании этого понятия.

Аналогично неприкосновенности парламентариев, установленных статьей 98 Конституции РФ, неприкосновенность Президента связана с обеспечением особых гарантий в течение срока его полномочий. В период своих полномочий Президент не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску и личному досмотру. В этом смысле его личность неприкосновенна. Однако объем таких гарантий у Президента больше, чем у парламентариев. Так, согласно части 1 статьи 93 Конституции РФ, Президент в период осуществления им своих полномочий несет ответственность только за совершение государственной измены или иного тяжкого преступления. 2. Полномочия Президента. Президент является ключевой фигурой на «политическом небосклоне» страны, поэтому он наделен значительными полномочиями, которые могут быть объединены в следующие группы:

- Прежде всего, необходимо указать на *полномочия по пред-' ставительству государства вовне и внутри страны.*

244

В этом качестве Президент назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях; ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ; подписывает ратификационные грамоты (сама ратификация международных договоров осуществляется в России в форме федерального закона), принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей (пункт «м» статьи 83, пункты «б», «в», «г» статьи 86 Конституции РФ). Внутри государства Президент назначает своих полномочных представителей в регионы (пункт «к» статьи 83 Конституции РФ).

Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (часть 1 статьи 85 Конституции РФ).

Президент обладает и другими, более сильными инструментами для воздействия на девиантное поведение субъектов. В соответствии со статьей 78 Конституции РФ он вместе с Правительством обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России. А это значит, что он вправе пресекать не только грубые формы нарушения конституционного правопорядка (организованное неповиновение, мятежи, создание незаконных вооруженных формирований), но и любое уклонение от исполнения правовых актов РФ.

Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (часть 2 статьи 85 Конституции РФ).

- Полномочия Президента в отношении *Федерального Собрания - российского парламента и осуществление им законодательной власти* в основном совпадают с тем, что говорится в других конституциях стран мира. Президенту предоставлены права законодательной инициативы, вето, обращаться к Федеральному Собранию с

245

ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, назначать выборы Госдумы, распускать ее, но только в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ (статьи 84, 104, 107-109 Конституции РФ).

Напомним, согласно статье 109 Конституции РФ, Госдума может быть распущена Президентом лишь в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ. При роспуске Госдумы Президент назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Госдума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Госдума не может быть распущена: по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания; с момента выдвижения Госдумой обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории России военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента.

• **Отношения Президента и Правительства таковы, что Президент обладает значительными полномочиями влиять на формирование и деятельность Правительства, исполнительной власти в целом.**

Президент назначает Председателя Правительства. Правда, он не может решить этот вопрос абсолютно самостоятельно, только по своему усмотрению. Нужно еще согласие Госдумы (пункт «а» статьи 83, пункт «а» части 1 статьи 103 Конституции РФ). Однако у Президента есть очень эффективное средство, чтобы в случае конфликта противостоять Госдуме: угроза роспуска последней. Согласно части 4 статьи 111 Конституции РФ, после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Госдумой Президент назначает Председателя Правительства РФ, распускает Госдуму и назначает новые выборы. Без участия Госдумы, но по предложению Председателя Правительства, который в значительной степени находится в зависимости от Президента, он назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров (пункт «д» статьи 83 Конституции РФ). Президент принимает решение об отставке Правительства (пункт «в» статьи 83, статья 117 Конституции РФ).

246

Президенту предоставлено право председательствовать на заседаниях Правительства (пункт «б» статьи 83 Конституции РФ). Думается, что реализация этого права должна иметь место не только в тех случаях, когда проводятся торжественные, парадные заседания, где Президент выполняет роль «свадебного генерала», но и в случаях, когда рассматриваются рабочие задания, в которых решаются актуальные вопросы, требующие учета мнения Президента, его «живого участия».

• Особое место занимают полномочия Президента **по формированию органов государственной власти и назначению должностных лиц и освобождению их с занимаемых должностей.**

Президент представляет Госдуме кандидатуру для назначения на должность Председателя Центробанка России и ставит перед Госдумой вопрос об освобождении его от этой должности; формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, статус которого определяется федеральным законом; формирует Администрацию Президента; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил РФ (пункты «г», «ж», «и», «л» статьи 83 Конституции РФ).

Президент предлагает кандидатуры для назначения на должности в Счетную палату. Лишь Президенту предоставлено право представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального Прокурора РФ; вносить в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального Прокурора РФ; назначать судей других федеральных судов.

• Обычно функцию обороны государства рассматривают в связи с деятельностью Министерства обороны и наоборот. Между тем, все это относится к более широкой проблеме - **теме войны и мира, военной политики.**

Согласно Конституции РФ, Президент утверждает военную доктрину (пункт «з» статьи 83 Конституции РФ). Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. В случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии Президент вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету

247

Федерации и Госдуме. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом (статья 87 Конституции РФ).

• Президенту предоставлены **полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций:** при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, он вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением Совету Федерации и Госдуме (статья 88 Конституции РФ).

- Президенту как гаранту прав и свобод человека и гражданина принадлежат определенные полномочия в сфере **определения прав и свобод человека и гражданина**. Согласно статье 89 Конституции РФ, он решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища; награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания; осуществляет помилование.

3. Правовые акты Президента. Согласно статье 90 Конституции РФ, Президент издает властные акты, **указы и распоряжения**, являющиеся обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации.

По своим юридическим свойствам **указы и распоряжения** Президента делятся на **нормативные**, т.е. содержащие правовые нормы - общие правила поведения, рассчитанные на многократное применение, и **индивидуальные**. К последним относятся указы и распоряжения Президента, которые касаются конкретных отношений либо определенных лиц, акты Президента о назначении на должность или об освобождении от занимаемой должности.

Издаваемые Президентом указы и распоряжения не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Гарантацией обеспечения конституционности этих актов является право Конституционного Суда РФ рассматривать дела о соответствии Конституции нормативных актов Президента (пункт «а» части 2 статьи 125 Конституции РФ). По итогам рассмотрения может быть принято решение о неконституционности акта в целом или его отдельных положений. Согласно части 6 статьи 125 Конституции РФ, акты Президента или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

248

Порядок вступления в силу актов Президента установлены Указом Президента от 23 мая 1996 г. № 763. Акты Президента, имеющие нормативный характер, вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их первого официального опубликования, кроме случаев, когда при принятии акта установлен другой срок введения его в действие.

Официальное опубликование актов Президента с 1 мая 1994 года осуществляется в информационном бюллетени «Собрание Законодательства Российской Федерации» в разделе «Указы и распоряжения Президента», а также в «Российской газете». Официальными являются также тексты актов Президента РФ, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации "Система".

Необходимо обратить внимание и на такой акт Президента как **послание**, с которым он ежегодно обращается к Федеральному Собранию. Оно не является нормативно-правовым актом. Это акт политического характера, содержащий программные положения. В этой связи со специально-юридической точки зрения оно обязательной силы не имеет, но содержание послания оказывает большое влияние на парламент, общественное мнение.

На сегодня известно десять посланий Президента:

«Об укреплении Российского государства» (24 февраля 1994 года);

«О действенности государственной власти в России» (16 февраля 1995 года);

«Свобода и демократия - главное условие прогресса и процветания» (23 февраля 1996 года);

«Порядок во власти - порядок в стране» (6 марта 1997 года);

«Общими усилиями - к подъему России» (17 февраля 1998 года);

«Россия на рубеже эпох» (30 марта 1999 года);

«Государство Россия. Путь к эффективному государству» (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) (8 июля 2000 года);

«Не будет ни революций, ни контрреволюций» (3 апреля 2001 года);

«России надо быть сильной и конкурентоспособной» (18 апреля 2002 года);

249

«Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию (16 мая 2003 года).

Каждое из этих посланий - своеобразные вехи в развитии постсоветской России. По ним можно составить достаточно полное представление о сути государственной идеологии правящей элиты, сформировавшейся в постсоветский период, по всем наиболее существенным пунктам ее составляющей.

4. Администрация Президента. Администрация (англ. - administration, нем. - die Verwaltung, die Administration; от лат. administration - управление, руководство) - понятие многозначное. Так, этим понятием может обозначаться определенная деятельность, т.е. использоваться в функциональном смысле (например, районный Совет и глава администрации осуществляют управление районом). Вместе с тем, под администрацией часто понимается персонал,

осуществляющий задачи управления (например, администрация предприятия, администрация города и т.д.).

Мировой опыт показывает, что Администрация Президента выполняет неодинаковые функции и занимает различное место в структуре учреждений публичной власти в зависимости от того, какая форма правления, система государственной власти в целом. Во взаимоотношениях Президента, его Администрации и Правительства в парламентских, президентских и смешанных республиках можно найти элементы сходства и различия.

В Российской Федерации сложилась такая ситуация, что Президент вроде бы не возглавляет исполнительную власть, т.е. как будто не должен заниматься управленческой деятельностью. Но он, как глава государства, судя по принимаемым им правовым актам, достаточно часто принимает решения именно управленческого характера. Кроме того, Президент имеет возможность достаточно активно вмешиваться в управленческую деятельность, осуществляемую, прежде всего, Правительством, как в обычных условиях, так и при наличии исключительных обстоятельств. Таким образом, в деятельности Президента, если анализировать ее с позиций управления, наблюдается известная двойственность, что не может не сказаться на Администрации Президента.

250

Согласно пункту «и» статьи 83 Конституции РФ Президент формирует свою Администрацию, которая действует в соответствии с Положением о ней.

Администрация Президента - государственный орган, имеющий своим главным назначением обеспечение деятельности Президента в соответствии с его конституционно-правовым статусом и полномочиями. Круг ее полномочий широк. Функции, структура, состав не являются постоянными.

*Достаточно часто сменяются и руководители Администрации Президента. В разное время Администрацию Президента возглавляли **Юрий Владимирович Петров** (1991 - 1993), **Сергей Александрович Филатов** (1993 - 1996), **Николай Дмитриевич Егоров** (1996), **Анатолий Борисович Чубайс** (1996 - 1997), **Валентин Борисович Юмашев** (1997 - 1998), **Николай Николаевич Бордюжа** (1998 - 1999). С 19 марта 1999 года руководителем Администрации Президента является **Александр Стальевич Волошин**.*

4. Выборы Президента. В повести Н.В. Гоголя «Тарас Буль-ба» дается описание выборов кошевого атамана запорожскими казаками.

Прибыв на Сечь с двумя сыновьями Тарас, вскоре убедился, что запорожцы недовольны старым кошевым, который не давал им втянуться в военные походы. Решено было сместить кошевого и избрать нового, более активного. Ударили в литавры, собрали запорожцев и прогнали кошевого, «потому что он баба...». Начали выбирать нового.

«- Кукубенка выбрать! - кричала часть.

Не хотим Кукубенка! - кричала другая. - Рано ему, еще молоко на губах не обсохло!

Шило пусть будет атаманом! - кричали одни. - Шипа посадить в кошевые!

В спину тебе шило! - кричала с бранью толпа. - Что он за козак, когда проворовался, собачий сын, как татарин? К черту в мешок пьяницу Шила!

Бородатого, Бородатого посадим в кошевые! Не хотим Бородатого! К нечистой матери Бородатого! - Кричите Кирдягу! - шепнул Тарас Бульба некоторым.» После бурных «дебатов», подтверждавшихся кулаками, Кирдя-га восторжествовал. Человек десять запорожцев отделились от

251

Т

толпы и пошли в курень, где сидел Кирдяга, объявили ему о его избрании и позвали к казакам. Кирдяга под разными предложениями стал отказываться от такой высокой должности.

«- Ступай же, говорят тебе! Кричали запорожцы. Двое из них схватили его под руки, и как он ни упирался ногами, но был, наконец, притащен на площадь, сопровождаемый бранью, подталкиваньем сзади кулаками, пинками и увещеваниями:

- Не пьяться же, чертов сын! Принимай же честь, собака, когда тебе дают ее!»

Кирдягу ввели в казачий круг, вручили ему в руки знак власти - «палицу» (булаву), а затем четверо самых старых седоусых казаков набрали в руки земли и положили ее на голову нового кошевого.

Как видим, выборы кошевого проходили без длительной подготовки, быстро и без затрат, при активном участии избирателей - запорожцев.

А возможны ли выборы должностного лица без участия избирателей? «Ну это уж слишком!» - скажет кто-то. А между тем, лет эдак полтора назад выборы бургомистра в шведском городе Гарденбурге проходили именно таким образом.

Не было там ни бюллетеней для тайного голосования, ни черных, ни белых шаров, выборы проходили

открыто, а судьбу и успех претендентов на пост бургомистра решала всего лишь одна... вошь. От ее поведения и зависел исход выборной «кампании». Процедура выборов была очень простая. Претенденты на должность бургомистра (обычно это были весьма почтенные и обязательно бородатые граждане) садились вокруг стола и клали на него свои бороды. Посреди стола помещали взрослую вошь. Затая дыхание, солидные дяди терпеливо ждали, куда же она поползет. Возможно, кое-кто из них в это время молился насекомому, которое в другой раз он безжалостно давил ногтем. Но вот вошь, повертевшись туда-сюда, брала определенное направление и ползла к чьей-то бороде. Возможно, ее привлекал более сильный запах пота человека. Еще немного, и вошь заползала в избранную бороду. Все! Выборы бургомистра состоялись! И избрали его не граждане города, а самая обыкновенная вошь.

В истории таких курьезных фактов достаточно много. Они свидетельствуют, с одной стороны, о том, что свобода и демократия, тсоторые немислимы без выборов, - институты очень древние, а с другой являются показателем незрелости отношений. Все это своеобразное ребячество, связанное с определенными верованиями, традициями.

Выборы Президента в России, конечно же, проходят иначе.

Основополагающие принципы избрания Президента заложены в статье 81 Конституции РФ.

Установлено, что Президент избирается на четыре года. При этом нужно иметь в виду то, что согласно пункту 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Президент, избранный в соответствии с прежним Основным Законом, осуществляет установленные Конституцией РФ 12 декабря 1993 г. полномочия до истечения срока, на который он был избран. Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Достаточно высокий возрастной ценз, установленный применительно к кандидату в Президенты, обусловлен, надо полагать, тем, что на этот пост должен быть избран человек, который уже получил определенное образование, прошел какую-то жизненную школу, которая может быть по достоинству оценена избирателями. Отметим, что для избрания Президента США требуется тоже достижение 35-летнего возраста, но в ФРГ кандидат в Президенты должен быть не моложе 40 лет, а в Италии - 50 лет.

Требование постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет вызвано тем, что кандидат в Президенты должен обладать не только определенным объемом знаний и умений, практическим опытом, но и понимать особенности условий жизни в России.

Президент избирается гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом закреплено, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд.

Из приведенного следует, что Президент избирается тем же избирательным корпусом, который формирует Государственную Думу, Федеральное Собрание в целом, на основе известных общедемократических принципов избирательного права. Вопрос о сроках полномочий Президента, которые может осуществлять одно и то же лицо, был предметом рассмотрения Конституционного суда РФ 5 ноября 1998 года. Однако производство по нему было прекращено в связи

253

252

с отсутствием неопределенности в понимании. Ясно, что лицо, избранное на должность Президента РФ, может осуществлять полномочия Президента в течение 4 лет и еще 4 лет, если оно будет избрано на эту должность вторично, но оно не может избираться на эту должность еще на 4 года непосредственно вслед за вторичным избранием. Следует заметить, что такое ограничение в ряде стран (например, во Франции и Италии) не установлено.

В деталях же порядок выборов Президента определяется федеральным законом (часть 4 статьи 81 Конституции РФ). Законодательная практика на сегодня здесь такова, что при каждом избрании Президента принимается новый закон. Президент РСФСР 12 июня 1991 года избирался в соответствии с Законом РСФСР «О выборах Президента РСФСР» от 24 апреля 1991 года⁵, Президент РФ 16 июня, 3 июля 1996 года избирался в соответствии с ФЗ РФ «О выборах Президента Российской Федерации» от 17 мая 1995 года⁶, а 26 марта 2000 года - в соответствии с ФЗ РФ «О выборах Президента Российской Федерации» от 31 декабря 1999 года⁷.

Приведенные законы отличаются друг от друга по многим параметрам. Так, первый закон состоит из 3 глав, включающий в себя всего 17 статей, второй - из 11 глав, 62 статей, а третий — из 12 глав, 83 статей. Причем, в специально-юридическом отношении, последний из этих законов выглядит гораздо лучше, чем два других закона, предшествовавших ему.

Следующие президентские выборы будут производиться в соответствии с ФЗ «О выборах

Президента Российской Федерации» от 24 декабря 2002 года⁸.

Любопытна статистическая сторона голосования при президентских выборах.

Во время выборов Президента РСФСР 12 июня 1991 года, которые состоялись в 88 субъектах Российской Федерации, в голосовании приняло участие 74,30% всех избирателей. При этом за Б.Н. Ельцина проголосовало 57,30% избирателей, принявших участие в выборах, Н.Рыжкова - 16,85%, В.Жириновского - 7,81%, А.Тулеева - 6,81%, А.Макашова - 3,74%, В. Бакатина - 3,42%, а против всех - 1,92%. Недействительных бюллетеней было 2,16%. Таким образом, первым Президентом РСФСР стал **Борис Ни-'**колаевич Ельцин.

254

Б. Н. Ельцин родился 1 февраля 1931 года в селе Бутка Талиц-кого района Свердловской области, в крестьянской семье.

1955 - окончил Уральский политехнический институт по специальности инженер-строитель.

1955 - 1968 - работает мастером, прорабом, главным инженером стройуправления треста «Южгорстрой», главным инженером, начальником Свердловского домостроительного комбината.

1968 - 1976 — заведующий отделом строительства, секретарь Свердловского обкома КПСС.

1976 - 1985 - первый секретарь Свердловского обкома КПСС.

1985 - 1987 - первый секретарь Московского горкома партии, кандидат в члены Политбюро.

1987, октябрь - на пленуме ЦК освобожден от всех партийных постов.

1987 - 1989 — работает первым заместителем председателя Государственного комитета по строительству в ранге министра СССР.

1989 -1990- народный депутат СССР, член ВС СССР, председатель комитета ВС по вопросам строительства и архитектуры.

1990 - 1991 - народный депутат РСФСР, Председатель Верховного Совета РСФСР.

1990, июль - выходит из КПСС и становится лидером либерально-демократической оппозиции.

1991, 12 июня — всенародно избирается первым в России президентом. За него голосует 45 млн. избирателей (57,3%).

1992, январь — дает санкцию на форсированное проведение реформ в России, на замену командно-распределительной системы рыночной экономикой.

1993, сентябрь-октябрь - распускает парламент. При этом идет на крайние меры: обстрел здания парламента и его штурм. Назначает новые парламентские выборы.

1993, декабрь — принятие всенародно Конституции, которая наделяет президента огромной властью. Россия, по сути, становится президентской республикой.

1995 - принимает решение баллотироваться на второй президентский срок.

1996, 3 июля - во втором туре побеждает Г. Зюганова и повторно становится Президентом РФ.

Переносит тяжелую операцию на сердце.

255

1997 - после выздоровления проявляет прежнюю активность: начинает второй тур радикальных реформ.

1999, 31 декабря — ушел в отставку

Б.Н. Ельцину удалось обеспечить победу в выборах Президента в 1996 г. Однако на этот раз она ему далась нелегко. Эти выборы проходили в два этапа.

Во время выборов 16 июня 1996 года число избирателей, принявших участие в голосовании, составило 57,4% от числа избирателей (75 587 139). Результаты голосования были таковы:

В.А. Брынцалов - 123 665 (0,16%);

Ю.П. Власов - 151 282 (0,20%);

М.С. Горбачев - 386 068 (0,52%);

Б.Н. Ельцин - 26 665 455 (34,80%)

В.В. Жириновский - 4 311 479 (5,97%);

Г.А. Зюганов - 24 211 686 (32,31%);

А.И. Лебедь - 10 974 736 (14,38%);

А.Г. Тулеев - 1 050 660 (1,39%);

С.Ф. Федоров - 690 158 (0,95%);

М.Л. Шакум - 277 068 (0,35%);

Г.А. Явлинский - 5 550 752 (7,42%),

Против всех голосовало 1 163 921 (1,55 %). На основании этих данных ЦИК РФ признал выборы состоявшимися и действительными. Но в связи с тем, что ни один из кандидатов на должность Президента не получил на выборах более половины голосов, принявших участие в голосовании, и не был избран 16 июня 1996 года, ЦИК РФ назначил на 3 июля 1996 года, объявленное Постановлением Правительства выходным днем, повторное голосование. Кандидатами на должность Президента были признаны Б.Н. Ельцин и Г.А. Зюганов как получившие наибольшее число голосов избирателей.

Расклад голосов во время повторного голосования 3 июля 1996 года оказался таков: Б.Н.Ельцин - 53,7%; Г.А.Зюганов - 40,41%; против обоих кандидатов - 4,86%. Этого было необходимо и достаточно, чтобы считать **Б. Н. Ельцина** избранным вновь на новый президентский срок. В выборах Президента, назначенных на 26 марта 2000 года, в качестве кандидатов на эту должность было зарегистрировано 12 пре-

256

тендентов: С.С. Говорухин, У.А. Джабраилов, В.В. Жириновский, Г.А. Зюганов, Э.А. Памфилова, А.И. Подберезкин, В.В. Путин, Е.К. Савостьянов, Ю.И. Скуратов, К.А. Титов, А.Г. Тулеев, Г.А. Явлинский. По опыту предыдущих президентских выборов многие прогнозировали, что будет два тура голосования. Однако вопреки прогнозам все решилось уже в первом туре.

В целом по Российской Федерации в голосовании приняли участие 68,74 процента зарегистрированных избирателей (75181073 от 109372046 избирателей). При этом голоса избирателей распределились следующим образом:

С.С. Говорухин - 328 723 (0,44%);

У.А. Джабраилов - 78 498 (0,10%);

В.В. Жириновский - 2 026 509 (2,70%);

Г.А. Зюганов - 21 928 468 (29,21%);

Э.А. Памфилова - 758 967 (1,01%);

А.И. Подберезкин - 98 177 (0,13%);

В.В. Путин - 39 740 467 (52,94%);

Ю.И. Скуратов - 3 19 189 (0,43%);

К.А. Титов - 1 1 07 269 (1,47%);

А.Г. Тулеев - 2 217 364 (2,95%);

Г.А. Явлинский - 4 414 673 (5,80%).

Против всех кандидатов голосовало 1 414 673 (1,88 %) избирателей.

На основании этих данных ЦИК РФ выборы Президента 26 марта 2000 года признал состоявшимися и действительными, а избранным Президентом - **Владимира Владимировича Путина**.

Путин Владимир Владимирович родился 7 октября 1952 года в городе Ленинграде.

В 1975 году окончил юридический факультет Ленинградского государственного университета. Кандидат экономических наук. Владеет немецким языком.

С 1975 года работал в Управлении внешней разведки КГБ СССР. Длительное время работал в Германии. По возвращении в Ленинград стал помощником проректора Ленинградского государственного университета по международным вопросам.

В 1990 году — советник председателя Ленинградского городского совета.

257

1991 - 1992 гг. - председатель Комитета по внешним связям мэрии Санкт-Петербурга.

1992 - 1994 гг. - заместитель мэра г. Санкт-Петербурга - председатель Комитета по внешним связям.

В 1994 году — первый заместитель председателя правительства г. Санкт-Петербурга - председатель Комитета по внешним связям.

1994 - 1996 гг. - первый заместитель мэра г. Санкт-Петербурга - председатель Комитета по внешним связям.

1996 - 1997 гг. - заместитель Управляющего делами Президента Российской Федерации.

1997 - 1998 гг. - заместитель руководителя администрации Президента Российской Федерации - начальник Главного контрольного управления Президента Российской Федерации.

С мая по июль 1998 года - первый заместитель Руководителя администрации Президента Российской Федерации.

1998 - 1998 - директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

С марта по август 1999 года - директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации, секретарь Совета безопасности РФ.

С 9 по 16 августа 1999 года - первый заместитель председателя Правительства Российской Федерации, временно исполняющий обязанности председателя Правительства Российской Федерации.

С 16 августа 1999 года - председатель Правительства Российской Федерации.

С 31 декабря 1999 года - и.о. Президента Российской Федерации.

С января 2000 года - председатель Совета глав государств СНГ.

15 февраля 2000 года Центризбирком зарегистрировал его кандидатом в Президенты Российской Федерации.

26 марта 2000 года - избран Президентом Российской Федерации.

Жена - Людмила Александровна. Имеет двух дочерей. Увлекается спортом, особенно борьбой дзюдо

6. Прекращение полномочий Президента. Согласно действующей Конституции РФ, полномочия

Президента прекращаются по следующим основаниям:

258

- а) с истечением срока пребывания в должности;
- б) в случае отставки;
- в) стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- г) отрешения от должности (статьи 92, 93 Конституции РФ).

Хотя в Конституции РФ указано на четыре основания прекращения полномочий Президента, эта процедура определена в Конституции только для одного основания: отрешения Президента.

Отрешение Президента от занимаемой должности, иначе -импичмент (англ. impeachment, от impeach - порицать, обвинять в преступлении (особенно против государства); от фр. empêcher - стеснять, мешать, препятствовать; позднелат. impedicare — запутывать) - конституционный метод борьбы за власть. Он предусмотрен в конституциях ряда стран, главным образом англосаксонских, и некоторых других государств - бывших британских колониях. Для России импичмент - это конституционно-правовая новелла.

С материально-правовой точки зрения Президент может быть отрешен от должности только в двух случаях: государственной измены или совершении иного тяжкого преступления. Составы этих преступлений приведены в Особенной части УК РФ. Конституцией РФ установлена процедура отрешения от должности:

- а) поводом для начала процедуры отрешения является обвинение в совершении указанных злодеяний, выдвинутое по инициативе не менее 1/3 депутатов Госдумы;
- б) решение о выдвижении такого обвинения должно быть принято 2/3 голосов от общего числа депутатов Госдумы и 2/3 голосов членов Совета Федерации при наличии заключения специальной комиссии, образованной Госдумой;
- в) кроме того, нужны еще два заключения: Верховный суд РФ своим заключением должен подтвердить, что в действиях Президента действительно усматриваются признаки преступления (государственной измены или иного тяжкого преступления), а Конституционный суд РФ в своем заключении должен высказаться о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения;
- г) решение об отрешении Президента от должности принимает Совет Федерации, но не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Госдумой обвинения против Президента. Если в этот

259

срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

В трех последних случаях, включая импичмент, исполнение полномочий Президента прекращаются досрочно. При такой ситуации выборы Президента должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий. Во всех случаях, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства. Исполняющий обязанности Президента не имеет права распускать Госдуму, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

7. Правовой статус экс-Президента. Возможность рассмотрения данного вопроса возникла в связи с изданием и.о. Президента 31 декабря 1999 года Указа № 1763 «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». 25 января 2001 года Государственной Думой был принят аналогичного наименования федеральный закон¹².

Этот Указ политически активной частью населения был воспринят неоднозначно, а в среде действующих публичных политиков вызвал бурную дискуссию. Особенно в части предоставления Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, неприкосновенности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента. 98 депутатов Госдумы даже оспорили этот указ в Конституционном Суде.

Однако логика этого документа очень проста, а необходимость предоставления экс-Президенту социальных гарантий достаточно очевидна. Все объясняется фактами российской истории предшествовавшего столетия и реалиями переживаемого нами периода. Ни один руководитель нашей страны до Б.Н. Ельцина не сложил своих полномочий по собственной воле или в связи с истечением их срока. Эта тенденция была характерной и для всех так называемых «социалистических» стран. И понятно, почему: каждый из их преемников на этом посту свою деятельность начинал с ревизии деятельности своего предшественника. Часто эти ревизии приобретали очень острый характер и имели негативные последствия для отстраненного от власти

(Н.С. Хрущев) и членов семей бывших руководителей страны (И.В. Сталина, Н.С. Хрущева, Л.И. Брежнева).

260

В нашей стране этика политического соперничества только формируется. Тот же Б.Н. Ельцин «свалил» Президента СССР М.С. Горбачева не самыми достойными методами, а затем вел себя по отношению к нему совсем не корректно. Комментируемый Указ и.о. Президента появился в первый же день исполнения им этих обязанностей. Наивно было бы думать, что он не был инициирован Президентом, уходящим в отставку. Да и подготовлен был тоже не в этот же день. Между тем, позитивный характер этого документа представляется очевидным. У руководителей страны, обладающих огромными полномочиями, вынужденных принимать в период их исполнения непростые и далеко не однозначно воспринимаемые их политическими противниками решения, будет больше уверенности в отношении себя и своих близких после сложения этих полномочий. Следовательно, будут сняты многие дестабилизирующие факторы, когда изыскиваются основания, чтобы продлить свои полномочия, когда всеми законными (это нечасто) или незаконными (чаще всего) методами «проталкиваются» лично преданные уходящему руководителю государства кандидаты. Добровольный же уход Б.Н. Ельцина с поста Президента РФ, пусть даже по форме и не совсем корректный, по сути является гражданским подвигом. Социальные гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, сопоставимы с содержанием действующего Президента РФ, а в некоторых позициях и равны ему. Так, ему и проживающим с ним членам его семьи пожизненно предоставляется государственная охрана, сохраняется право на медицинское обслуживание, которое им предоставлялось на день прекращения исполнения полномочий. Жизнь и здоровье экс-Президента подлежит обязательному государственному страхованию на случай гибели (смерти) от телесных повреждений, причинения увечья или иного повреждения здоровью. Экс-Президент, как уже говорилось, обладает неприкосновенностью за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента. Он имеет право на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75% месячного денежного вознаграждения действующего Президента. Ему предоставляется в пожизненное пользование одна из государственных дач. Экс-Президент имеет право бесплатно пользоваться правительственной и другими видами

261

связи, содержать за счет средств федерального бюджета аппарат помощников, которым предоставляется специальное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехниккой и средствами связи, в т.ч. правительственной.

Финансирование расходов, предусмотренных названным федеральным законом, осуществляется за счет средств федерального бюджета. Расходы органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, связанные с обеспечением социальных гарантий Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий, возмещаются за счет средств федерального бюджета.

Федеральный закон вступил в силу со дня его официального опубликования, т.е. 15 февраля 2001 года.

Примечания

¹ Любопытный довод в пользу института президента в СССР привел в свое время А. Мишин: «Бояться президентской власти не следует, хуже той системы, какая у нас теперь, ничего быть не может». См.: Известия. - 1990. - 3 марта

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. - 1990. - №12. - Ст. 189.

³ Кто есть кто в России, 1997 год: Справочное издание. - М.: Олимп, ЗАО «Изд-во ЭКСМО-Пресс», 1997. - С.175-176.

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 17. - Ст. 512.

⁵ Известия Башкирии. - 1991. - 12 мая

⁶ Российская газета. - 1995. - 23 мая

⁷ Российская газета. - 2000. - 5 янв.

⁸ Российская газета. - 2003. - 16 янв.

⁹ Кто есть кто в России... - С.229-231.

¹⁰ Российская газета. - 2000. - 28 марта

¹¹ Российская газета. - 2000. - 5 янв.

¹² Российская газета. - 2001. - 15 февр.

262

Лекция 13

ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Представительное правление — инструмент, на котором могут играть лишь превосходные музыканты, настолько он труден и капризен. Клеменс Меттерних

1. Понятие парламента. *Парламент (нем. **Parlament**, англ. **parliament**, фр. **parlement**; от фр. **parler** - говорить) - это выборный коллегиальный представительный орган государственной власти.*

Парламенту свойственны следующие характерные черты.

Всякий парламент наделен государственно-властными полномочиями, которые закрепляются за ним как прямо, так и опосредованно. Каждый парламент представляет собой собрание государственных деятелей (государственных мужей), которые принимают только коллегиальные решения и несут за них коллективную ответственность. Парламент — выборный представительный орган. Это означает, что входящие в него члены (все или хотя бы часть) облечены мандатом доверия избирателей: народа в целом или территориальных, сословных общностей.

Парламент выполняет **функции легализации режима, представительства, рекрутирования и социализации элиты, воздействия на исполнительную власть и контроля за ней.** Важное, но не единственное направление деятельности парламента - **законотворчество.** У парламента могут быть выделены также **информационная, коммуникативная и интеграционная** функции.

Структура парламента сложна. Основным ее элементом является сама **коллегия депутатов**, которая должна быть реально работающей корпорацией. Парламенты могут быть **монокамеральными**, т.е. состоящими из одной палаты (национальная ассамблея, диван, меджлис, фолькетинг и др.), и **бикамеральными**, т.е. состоящими из двух палат (конгресс, народное собрание, стортинг, альтинг и т.д.). В структуру парламента входят его **руководящие органы** (спикеры палат или парламента), а также его **постоянно действующие органы: комитеты, комиссии.**

Существенную роль в деятельности парламента выполняет **вспомогательный государственный аппарат**, т.е. организация го-

263

сударственных служащих, которые оказывают научную, организационную, техническую помощь в работе парламента в целом, палатам, комитетам (комиссиям) и парламентариям. Эти люди сами никаких решений от имени парламента или его подразделений не принимают, но они обеспечивают разработку проектов многих таких решений, их подготовку и исполнение.

Обычно вспомогательный государственный аппарат парламента включает две категории работников: **1) вспомогательные службы коллегиальных органов (парламента в целом, палат, комитетов (комиссий), подкомитетов); 2) штат персональных помощников (референтов) и секретарей парламентариев.**

Современные парламенты имеют **штат консультантов.** Как правило, это ведущие ученые и другие крупные специалисты, обеспечивающие интеллектуальное и научное обеспечение законодательной деятельности.

Парламенты могут быть классифицированы. В частности, в сложных (федеративных) государствах, имеющих республиканскую форму правления, существуют федеральный и региональные парламенты (по числу субъектов федерации: 16 в ФРГ, 50 в США, 89 в Российской Федерации и т.д.).

По мнению Б.Н. Топорнина, «там, где парламент действительно олицетворяет законодательную власть, принимает бюджет, выполняет контрольные и иные функции, предусмотренные конституцией, эта отрасль права отличается юридическим и политическим здоровьем: она полноправна, с нормальным пульсом и режимом функционирования, все ее компоненты находятся в рабочем состоянии и действуют взаимосвязано и согласованно, составляя единый и слаженный комплекс. Если парламент играет иллюзорную роль, несамостоятелен, занимает подчиненное положение в иерархии государственных органов, а то и прямо управляется партийным или административным аппаратом, ни о каком полноценном парламентском праве говорить не приходится, даже тогда, когда имеется набор регламентов и других правил парламентских учреждений»¹.

2. История российского парламентаризма. *Первый опыт российского парламентаризма имел место в начале XX столетия. Краткая хроника его становления и развития связана со следующими основными событиями жизни страны.*

264

17 октября 1905 г. царь Николай II издал Манифест об усовершенствовании государственного порядка, которым провозглашалось создание Государственной Думы.

23 апреля 1906 г. были приняты Основные законы Российской империи, в которых закреплялась принадлежность императору верховной самодержавной власти (статья 4). Царю принадлежала власть во всем ее объеме. В статье 7 говорилось, что царь «осуществляет законодательную власть в единении с

Государственным Советом и Государственной Думой». В статье 86 указывалось, что «никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения Государя Императора».

Выборы в I Государственную Думу проходили в феврале-марте

1906 г. на основе избирательного закона от 11 декабря 1905 г. Право участвовать в выборах имели лица, обладающие имущественным цензом, рабочие и служащие от тех фабрик и заводов, где было не менее 50 рабочих. Устанавливался ценз оседлости, для крестьян - 1 год, для рабочих - 6 месяцев. Избирательным правом не обладали лица, не достигшие 25 лет, женщины, учащиеся, лица, состоявшие на действительной военной службе.

I Государственная Дума работала с 27 апреля по 8 июля 1906 г., затем она была распущена, и были назначены выборы во II Государственную Думу. В составе I Думы было 524 депутата, из них: 179 от партии кадетов, 63 - автономистов (представителей групп Царства Польского, Украины, Прибалтики и т.д.), 16 - октябристов, 97 - трудовиков, 18 - социал-демократов, 105 - беспартийных.

II Государственная Дума работала с 20 февраля по 3 июня

1907 г. В состав II Государственной Думы входили 518 депутатов: 54 монархиста и октябриста, 99 кадетов и представителей партий, близких к ним, 76 националистов, 50 беспартийных, 17 депутатов составляли казачью группу, 16 народных социалистов, 37 эсеров, 104 трудовика, 65 социал-демократов.

Выборы в III и IV Государственные Думы проходили на основе избирательного закона от 3 июня 1907 г. III Государственная Дума проработала полный пятилетний избирательный срок - с 1 ноября 1907 г. по 9 июня 1912 г.

К ведению Государственной Думы относились следующие вопросы: принятие новых законов, изменение, дополнение и отмена действующих законов, утверждение штатов, рассмотрение государственного бюджета и финансовых смет министерств и главных

265

управлений, утверждение уставов акционерных обществ, компаний, другие вопросы, вносимые на рассмотрение Думы царем.

Законопроекты, принятые Думой, вступали в силу после одобрения их Государственным Советом и царем. Дума не имела права принимать новые законы и отменять старые.

В III Государственной Думе работали 442 депутата от 11 партий и групп: правых - 147, октябристов — 154, польско-литовско-белорусской группы - 7, польского коло — 11, прогрессивной группы - 28, мусульманской группы - 8, кадетов - 54, трудовой группы — 14, социал-демократов — 19. Было проведено пять сессий Думы. Государственная Дума состояла из общего собрания и канцелярии.

Общее собрание образовывало постоянные и временные комиссии. Ежегодно избирался председатель Государственной Думы и два его товарища. На пять лет избирался секретарь и его товарищи, которые ведали делами Думской канцелярии.

IV Государственная Дума проработала с 15 ноября 1912 г. по 26 февраля 1917 г. В ее составе было 438 депутатов: от правых партий — 64 депутата, от националистов и умеренно-правых - 88, от партий центра - 32, октябристов - 99, польского коло - 9, польско-литовско-белорусской группы - 6, мусульманской группы - 6, прогрессистов — 47, кадетов - 58, трудовиков - 10, социал-демократов — 14, беспартийных — 5.

Роль верхней палаты играл Государственный Совет, который одобрял законы. Совет состоял из двух частей: одна половина членов назначалась царем, другая выбиралась сроком на 9 лет. Каждые три года треть выборных членов переизбиралась. Выборные члены Государственного Совета избирались от пяти курий: православное духовенство; губернские, земские собрания; дворянские общества; Академия наук и университеты; комитеты и советы торговли и промышленности, биржевые комитеты, купеческие управы.

В случае разногласия между Государственной Думой и Государственным Советом дело передавалось в согласительную комиссию. Законопроект считался отклоненным, если не было достигнуто соглашение, а также, если принятый Думой и Советом закон не утверждался царем.

Ежегодно из членов Государственного Совета царь назначал председателя и вице-председателя Совета. Во главе канцелярии Государственного Совета стоял Государственный секретарь.

Крах империи Романовых привел к образованию в России "Первой республики". Однако она просуществовала менее двух месяцев: с

266

/ сентября 1917 г. по 25 октября (7 ноября) 1917 г. Принципы парламентаризма, которые предполагалось утвердить, используя институт Учредительного собрания, не состоялись.

"Вторая республика", образованная в результате бурных событий ноября 1917 г., которые одними оцениваются как революция, другими — как переворот, получила название республики Советов. В.И. Ленин, стоявший на позициях крайнего партийного и классового эгоцентризма, придерживался, как известно, формулы «Не парламентарная республика, а республика Советов»². Отсюда его отрицательное отношение к парламенту, который, по его мнению, продажен, прогнил, там только тем и занимаются, что болтают с целью «надуть простонародье»³. Однако порой даже В.И. Ленин оценивал парламентаризм достаточно высоко. В Заключительном слове на Пленуме ВЦИСПС в апреле 1919 г. он сказал буквально следующее: «Я

всегда говорил: прекрасен парламентаризм, но только времена теперь не парламентарные»⁴. Тем не менее, на ранних стадиях становления и развития «Второй республики» отношение к идеям парламентаризма в целом было негативным. Позднее, в 60-70-е гг. оно несколько изменилось. 26 марта 1989 г. состоялись первые альтернативные выборы в Советы, в мае того же года начал работу Съезд народных депутатов СССР. Это был еще один шаг к парламентаризму, но уже не от монархии, как было в начале века, а от Советов.

Последние четыре года существования "второй республики" (1989 - 1993 гг.) были связаны с более решительной деятельностью, направленной на утверждение парламентаризма в рамках советской системы организации государственной власти. Р.И. Хасбулатов, пытаясь реализовать эту идею, писал, что понятие "Совет" - не идеологическое понятие, оно нейтрально и выражает лишь традицию народа. Следовательно, глупость - объявить войну советам. Вместе с тем, он восторженно отзывался о парламенте и парламентаризме, находя, что проблема парламента исключительно важна для будущего страны'. Однако несмотря на все усилия, ни Съезду народных депутатов СССР, ни съездам народных депутатов союзных республик, сочетающим в себе и законодательные, и распорядительные, и контрольные функции, не удалось стать полноценным парламентом. Радикал-демократы взяли курс на то, чтобы утвердить начала парламентаризма путем полного разрушения системы Советов, что удалось осуществить в течение достаточно непродолжительного времени.

267

Российский парламентаризм фактически начал складываться после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г. Он был развит в Конституции РФ 12 декабря 1993 г. и в ходе работы 1-й и 11-й Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В России сложилась «Третья республика», которая стоит уже на принципах парламентаризма, хотя и не является парламентарной республикой.

3. Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации. Согласно Конституции РФ (статья 94), Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания определяют совокупности юридических норм (институтов), содержащихся в Конституции РФ, других законодательных актах, характеризующих его место и роль в системе органов государственной власти.

В основе порядка образования и деятельности Федерального Собрания лежали следующие принципы: **разделение властей, федерализм, многопартийность.**

Конституция РФ (статьи 10, 11) устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. При этом прямо указаны органы, осуществляющие государственную власть в Российской Федерации. Это - Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации. Таким образом, Федеральному Собранию РФ не принадлежит вся полнота государственной власти. Оно олицетворяет лишь одну из ветвей власти - законодательную, т.е. в основе образования и деятельности Федерального Собрания лежит принцип **разделения властей.**

Принцип **федерализма** проявляется в том, что Федеральное Собрание формируется с учетом особенностей федеративного устройства России. Его двухпалатная структура позволяет достаточно полно и своевременно реагировать на особенности развития Федерации и ее частей, обеспечивать интересы полиэтнической России.

Многопартийность - один из статусов современного общества, без которого невозможны свобода и демократия. Участие поли-

268

тических партий в формировании и деятельности Федерального Собрания разнообразно. Это — соперничество в предвыборной борьбе за депутатские мандаты, создание партийных фракций, участие в прениях, отстаивание своих позиций и взглядов, голосование в соответствии с установлениями своих партийных органов и др. Таким образом, многопартийность — это принцип, которым также руководствуется Федеральное Собрание.

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом и состоит из двух палат: **Совета Федерации и Государственной Думы.**

Совет Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁶ в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Член Совета Федерации - представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномо-

269

чий. Таким образом, в составе Совета Федерации может быть 178 членов.

Совет Федерации избирает из своего состава Председателя и его заместителей, которые ведут заседания палаты и ведают его внутренним распорядком. Председателями Совета Федерации были *В.Ф. Шумейко* (1993-1995 годы), *Е.С. Строев* (1995-2001 годы). Сегодня эту должность занимает *С.М. Миронов*.

В соответствии со статьей 102 Конституции к ведению Совета Федерации относятся:

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

По вопросам своего ведения Совет Федерации принимает *постановления*.

Государственная Дума. Состоит из 450 депутатов и избирается сроком на четыре года.

Из своего состава Государственная Дума избирает Председателя и заместителей Председателя, которые ведут заседания Думы и ведают ее внутренним распорядком. Председателем 1-й Государственной Думы в 1993-1995 гг. был *И.П. Рыбкин* Председателем 11-й

270

и 111-й Государственной Думы (1995-2003гг.) был *Г.Н. Селезнев*. Председателем IV-ой Государственной Думы избран *Б.В. Грызлов*.

В соответствии со статьей 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относятся:

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- 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, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

По вопросам своего ведения Государственная Дума принимает *постановления*.

Конституция Российской Федерации предусматривает возможность роспуска Государственной Думы (статья 109).

Однако право роспуска Государственной Думы предоставляется только Президенту РФ.

Исполняющий обязанности Президента таким правом не обладает. При этом роспуск Государственной Думы может быть осуществлен лишь по основаниям, предусмотренным в Конституции РФ:

1. Если Государственная Дума трижды отклоняет представленные Президентом кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, то Президент сам назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (часть 4 статьи 111).

2. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству. После этого Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент принимает одно из сле-

271

дующих решений: а) объявляет об отставке Правительства, б) распускает Государственную Думу (часть 3 статьи 117)

3. Вопрос о доверии Правительству может поставить перед Государственной Думой Председатель Правительства. Если Государственная Дума в доверии отказывает, то Президент в течение семи дней принимает одно из следующих решений: а) об отставке Правительства; б) о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (часть 4 статьи 117).

Конституция РФ предусматривает также основания, препятствующие роспуску Государственной Думы.

При этом следует иметь в виду, что по указанным выше второму и третьему основаниям Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания (часть 3 статьи 109)

Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения; в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации (часть 5 статьи 109).

Не имеет права распускать Государственную Думу исполняющий обязанности Президента Российской Федерации (часть 3 статьи 92).

Порядок деятельности Совета Федерации и Государственной Думы определяется их **Регламентами**. Деятельность этих палат обеспечивается их аппаратами. В каждой палате образуются комитеты и комиссии. Наименования комитетов палат и их число не совпадают. В Госдуме действуют депутатские объединения и фракции.

Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 образован Государственный Совет Российской Федерации (далее - Госсовет)⁷ Задачи, которые должен решать этот новый орган, достаточно сложные, но полномочия его не выходят за пределы совещательной функции. Согласно Положению о нем, Госсовет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В этом Госсовет похож на Государственный Совет, образованный в царствование Александра I в 1810 г. по проекту, выработанному М. М. Сперанским, и просуществовавший до 1917 г. Он тоже выполнял в основном совещательную функцию, подавал императору мнения по вопросам законодательства. Вместе с тем, он

272

(Госсовет) сильно отличается от учрежденного в соответствии с Законом СССР «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» от 5 сентября 1991 г. Государственного Совета СССР, который, по существу, был призван быть высшим коллегиальным координационно-политическим органом власти, верховным органом государственного руководства СССР. Госсовет формируется в составе председателя Государственного совета и членов Государственного совета. Все они участвуют в работе Госсовета на общественных началах. Председателем Госсовета является Президент Российской Федерации, а членами - по должности, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. По решению Президента Российской Федерации в состав Госсовета могут быть включены лица, замещающие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации два и более срока подряд.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Госсовета в составе семи членов Госсовета. Персональный состав президиума определяется Президентом Российской Федерации и подлежит ротации

один раз в полгода

Обязанности секретаря Госсовета по решению Президента Российской Федерации возлагаются на общественных началах на одного из заместителей Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Секретарь Госсовета не входит в его состав

Согласно распоряжениям Президента Российской Федерации (№№ 386-рп и 393-рп) в первом составе президиума Госсовета состояли следующие известные государственные деятели В И Ишаев - глава администрации Хабаровского края, В М Кресс - глава администрации (губернатор) Томской области, Ю М Лужков - мэр Москвы, ММ Магомедов — Председатель Государственного Совета Республики Дагестан, Л Ю Рокецкий - губернатор Тюменской области, М Ш Шаймиев - Президент Республики Татарстан, В А Яковлев — губернатор Санкт-Петербурга. Исполнение же обязанностей секретаря Госсовета возложено на заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Александра Сергеевича Абрамова

Таким образом, пока высказывания о том, что с образованием Госсовета Совет Федерации будет ликвидирован или, если не ликви-

273

дирован, властные полномочия его будут существенно сокращены в пользу нового учреждения, не оправдались. Несмотря на известное сопротивление, курс, направленный на укрепление вертикали государственной власти, реализуется достаточно твердо и последовательно.

Счетная палата. Единственным совместным органом, образуемым обеими палатами Федерального Собрания РФ, является Счетная палата. Она состоит из Председателя Счетной палаты, его заместителей, аудиторов и аппарата. Согласно Конституции РФ (пункт «и» части первой статьи 102, пункт «г» части первой статьи 103), Председатель Счетной палаты и половина аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Думой, а Заместитель Председателя Счетной палаты и другая половина аудиторов - Советом Федерации. Ныне председателем Счетной палаты Российской Федерации является **С.В. Степашин**. Статус Счетной палаты определен ФЗ, принятым Госдумой 18 ноября 1994 года. Согласно этому закону (статье 1), Счетная палата - постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему. В своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией Российской Федерации, названным Федеральным законом, другими законами Российской Федерации. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

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 и внебюджетных фондов;

274

- 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 Российской Федерации, 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 за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

5. Парламентское право. Углубление в тему парламентаризма, парламента как одного из институтов публичной власти выводит на тему **парламентского права**.

Теоретические основы парламентского права заложил в 60-х годах XIX века кадровый американский офицер, профессиональный инженер и общественный деятель Генри М. Роберт. Его

обширный труд (результат полувековой работы) - «Правила парламентской процедуры» — по праву называют «сводом парламентских законов», «моделью парламентской процедуры». Особенностью «Правил» Г.М. Роберта является то, что они приспособлены для любой «ассамблеи», где принимаются решения, будь то палата парламента, клуб избирателей или религиозная община (мир, умма и т.д.).

Нормативный массив, который может быть обозначен как парламентское право, достаточно велик. Однако само понятие «парламентское право» лишь недавно включено в активный научный оборот правоведов. Намети́лась тенденция рассматривать парламентское

275

право в качестве известной совокупности правил материально-правового и процедурно-процессуального свойства, в которой роль процедурно-процессуальных правил значительна.

Каково место парламентского права в системе отечественного права?

Борис Николаевич Топорнин находит, что парламентское право - отрасль права, которая может быть полноценной или неполноценной. С точки зрения Игоря Михайловича Степанова, парламентское право - подотрасль конституционного права наподобие избирательного или муниципального права⁹. Оценка парламентского права в качестве самостоятельной отрасли кажется чересчур завышенной. Все же больше оснований видеть в нем подотрасль конституционного права, как пишет И.М. Степанов, «его динамическое «Я». Вместе с тем, имеются основания рассматривать парламентское право в качестве своеобразного сложного института конституционного права. Словом, вопрос о месте и характере парламентского права в системе отечественного права дискуссионен.

Можно, однако, заметить, что по **предметному** признаку за парламентским правом «закреплены» организационно-технические отношения. По признаку **метода** ему больше присущи диспозитивные методы, основанные на началах координации и согласования, по **механизму** же - элементы, несущие процедурно-процессуальную, организационно-обеспечительную нагрузку.

Парламентское право выросло из конституционного права, у них одна «корневая система» - основы конституционного строя, один основной юридический источник - конституция, но присущие парламентскому праву особенности позволяют рассматривать его в качестве специфического структурно-функционального подразделения конституционного права.

По своему составу парламентское право неоднородно. Правила, образующие содержание парламентского права, могут быть сгруппированы по видам: а) по характеру его институтов - на материальные и процедурно-процессуальные; 2) по юридической силе - на конституционные, подконституционные и т.д.; 3) по признаку разделения властей по вертикали (по виду парламента) - на федеральные и региональные.

И.М. Степанов считает, что «есть основания различать три блока источников парламентского права: собственно юридический, рекомендательно-процедурный и доктринальный»

276

Здесь

особенно интересны рассуждения названного автора, относящиеся к доктринальному блоку источников парламентского права, который включает в свой состав (прямо или косвенно) толкование смысла норм права, различных понятий и категорий признанными авторами законоведения (помологи). Западная правовая традиция анализу их уделяет серьезное внимание. Увы, применительно к российской правовой действительности об этом блоке источников парламентского права можно вести речь лишь в гипотетическом плане. Любопытен также взгляд И.М. Степанова на природу посланий Президента Российской Федерации. Заслуживают внимания и анализа и его предложения о необходимости разработки и принятия «кодекса депутатской этики», закона о лоббизме, закона о парламентских слушаниях и др. Вместе с тем, несколько странным выглядит позиция И.М. Степанова в том смысле, что он ограничивает собственно юридический блок источников парламентского права лишь общефедеральными правовыми актами, хотя известно, что на уровне субъектов Российской Федерации имеются региональные парламенты, действующие автономно от федерального парламента; структура, организационные основы построения, направления и формы деятельности их регулируются не федеральными, а региональными правовыми актами, которые тоже включаются в систему источников парламентского права.

Для характеристики юридических источников парламентского права решающее значение имеет иерархия этих источников. Вместе с тем важно и то, что в Российской Федерации существует один общефедеральный парламент - Федеральное Собрание - и 89 парламентов субъектов Российской Федерации. При этом отношения между общефедеральным парламентом и парламентом любого субъекта Российской Федерации не строятся на началах субординации. Для их отношений больше присущи начала координации, согласования, сотрудничества.

Если взять федеральный срез парламентского права, то в качестве юридических источников парламентского права предстают следующие правовые акты:

- Конституция РФ;
- законы РФ: федеральные конституционные законы и федеральные законы;

277

- нормативные указы Президента РФ;

в регламенты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ;

К источникам парламентского права, действующим на территории субъекта Российской Федерации, относятся:

- конституции республик, уставы и иные конституционные правовые акты других субъектов РФ;
- законы субъектов РФ;
- иные правовые акты, действующие на территории субъектов РФ;

В массиве парламентского права определенное место занимают судебные решения: в России преимущественно решения Конституционного Суда РФ, а в субъектах Российской Федерации — решения конституционных и уставных судов.

Специфической особенностью деятельности как федерального, так и региональных парламентов является то, что в ряде случаев они руководствуются неписаными правилами в форме парламентских традиций и обычаев, которые тоже являются источниками парламентского права. Все это, однако, предварительные выводы. Для более основательных выводов нужен глубокий анализ проблем парламентского права. Начала такому анализу уже положены в работах ряда известных ученых: С.А. Авакьяна, В.Д. Горобца, И.В. Гранкина, Ю.А. Дмитриева, А.П. Любимова, Б.Н. Топорнина, И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой, Е.Ю. Черкашина и др.¹² Нельзя допустить, чтобы эти еще слабые ростки нового направления конституционно-правовой мысли безвременно увяли. Развитие его (особенно в ключе сравнительного конституциоведения) и полученные на его основе положительные результаты, несомненно, скажутся на становлении в России и в ее регионах традиций и институтов парламентаризма, федерализма, демократии, свободы.

Примечания

¹ См.: Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. и с предисл. акад. Б.Н. Топорнина. - М., 1993. - С.1.

² Ленин В.И. ПСС. Т. 31. - С.115.

³ Ленин В.И. ПСС. Т. 33. - С.45-48.

⁴ Ленин В.И. ПСС. Т.38. - С.294.

278

См.: Хасбулатов Р.И. Власть. Размышления спикера. - М., 1992; Россия: пора тревожных ожиданий. - М, 1999; Выбор судьбы: статьи, выступления и интервью. Январь-июнь 1993 г. - М.: Республика, 1993.

⁶ Российская газета. - 2000. - 8 авг. Статьей 13 названного Закона ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ (СЗ РФ. - 1995. - № 50. -Ст. 4869) признан утратившим силу.

⁷ Российская газета. - 2000. - 5 сент.

⁸ См.: Очерки парламентского права... - С.1.

⁹ Конституционный строй России. Выпуск I. Вопросы парламентского права, - М., 1995.- С.7-8. Такого же мнения, что и И.М.Степанов, придерживается М.А. Митюков. См.: Митюков М.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник парламентского права // Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / Отв. ред. В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров. - М., 1997. - С.135.

¹⁰ См.: Конституционный строй России. Выпуск II. Вопросы парламентского права. - М.: ИПП РАН, 1995. - С.7; Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма. Очерк-эссе. - М.: Манускрипт, 1996.-С. 65

" См.: Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М.Степанова, Т.Я.Хабриевой. - М.: Юрист, 1999. - С.14.

¹² См.: Авакян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. -М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999; Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. - М.: Акад. управления МВД РФ, 1998; Гранкин И.В. Парламент России. - М.: Изд-во АО «Консалтбанк», 1999; Дмитриев Ю.А., Черкашин Е.Ю. Законодательные органы России от Новгородского веча до Федерального Собрания (сложный путь от патриархальной традиции к цивилизации). - М.: Манускрипт, 1994; Любимов А.П. Парламентское право. Основные источники: Учебное пособие. 2-е изд., доп. и перераб. - СПб, 1999; Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. и с предисловием акад. Б.Н. Топорнина. - М., 1993; Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.В. Степанова и Т.Я. Хабриевой. - М.: Юрист, 1999.

279

Лекция 14 ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЯ

*Депутат - это законодатель,
который обязался заранее находить,
что власть завсегда виновата или завсегда права.*

Поль Декурсель

Правовой статус федерального парламентария (далее -парламентария) характеризуют **юридические нормы, устанавливающие их права, обязанности, ответственность, а также предусматривающие правовые и социальные гарантии при осуществлении ими парламентской деятельности.**

Если взять Федеральное Собрание - Парламент России, то ныне правовой статус парламентария, т.е. члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, определяются Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ - с изменениями от 12 февраля, 4 августа 2001 г., 9, 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г.).

Членом Совета Федерации является представитель от субъекта Российской Федерации, уполномоченный в соответствии с федеральным законом о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществлять в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее -Совет Федерации) законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и указанным Федеральным законом.

Депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и указанным Федеральным законом.

280

Члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, имеют **удостоверения**, являющиеся их основным документом, подтверждающим личность и полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, и нагрудные знаки. Указанными удостоверениями и нагрудными знаками они пользуются в течение срока своих полномочий. Они 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 Российской Федерации, местного бюджета, либо имеющие льготы по уплате налогов и обязательных платежей, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

Положения об удостоверениях и нагрудных знаках члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, их образцы и описания утверждаются постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы на весь срок полномочий выдается также **дипломатический паспорт**.

Депутат Государственной Думы осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

Депутат Государственной Думы не имеет права:

- а) быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления;
- б) находиться на государственной или муниципальной службе;
- в) заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- г) состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации.

281

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, являющиеся на день начала срока соответствующих полномочий военнослужащими, лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работниками органов прокуратуры, органов налоговой полиции и таможенных органов, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы,

приостанавливают на весь срок указанных полномочий военную службу или службу в перечисленных органах и учреждениях.

Срок приостановления военной службы или иной службы засчитывается в выслугу лет военнослужащих или других работников государственных органов и учреждений. В течение данного срока выплата денежного довольствия (денежного содержания) и иных средств, предусмотренных федеральным законодательством для военнослужащих и других работников государственных органов и учреждений, а также присвоение очередных воинских или специальных званий и классных чинов не производится. В течение этого срока член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе уволиться с военной службы или службы в указанных органах и учреждениях по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится избирательный округ депутата Государственной Думы, обязан предоставлять ему для осуществления депутатских полномочий транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной связью, и необходимой оргтехникой, включая персональные компьютеры, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, а также обеспечивать иные условия для осуществления им своих полномочий, предусмотренные названным Федеральным законом.

Депутату Государственной Думы, избранному по общефедеральному избирательному округу, средства для осуществления депутатских полномочий предоставляются органом исполнительной власти того субъекта Российской Федерации, который определен соответствующей фракцией в Государственной Думе, созданной избирательным объединением, по списку которого он был избран.

282

Глава органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления несет ответственность за создание предусмотренных настоящим Федеральным законом условий для осуществления полномочий депутата Государственной Думы и его помощников.

Общий объем ежегодных расходов на одного члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, необходимых для осуществления их полномочий, устанавливается ежегодно постановлением Совета Федерации, Государственной Думы соответственно в пределах расходов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на содержание Совета Федерации, Государственной Думы, в срок не позднее одного месяца со дня вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на следующий финансовый год.

Срок полномочий члена Совета Федерации определяется следующим образом: член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Член Совета Федерации - представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномочий.

Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания его депутатом Государственной Думы и прекращается со дня начала работы Государственной Думы нового созыва.

Полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы могут быть прекращены досрочно в случаях, предусмотренных законом.

283

Так, полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях:

а) письменного заявления члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы о сложении

своих полномочий;

- б) избрания члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, а равно назначения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на иную государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, государственную должность государственной службы или муниципальную должность муниципальной службы;
- в) поступления члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на государственную или муниципальную службу, вхождения их в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- г) утраты членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы гражданства Российской Федерации либо приобретения гражданства иностранного государства;
- д) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы;
- е) вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы либо о признании их недееспособными;
- ж) признания члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы безвестно отсутствующими либо объявления их умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу;
- з) призыва члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на военную службу с их согласия;
- и) смерти члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

284

Полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются также в связи с роспуском Государственной Думы в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации.

Парламентской практикой выработаны определенные **формы деятельности** члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. **Общими** для члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы формами деятельности являются:

- а) участие в заседаниях соответственно Совета Федерации, Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации;
 - б) участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в работе согласительных комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой;
 - в) участие в выполнении поручений соответственно Совета Федерации, Государственной Думы и их органов;
 - г) участие в парламентских слушаниях;
 - д) внесение законопроектов в Государственную Думу;
 - е) внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);
 - ж) обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации;
 - з) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.
- Формами деятельности, характерными только для депутата Государственной Думы, являются: а) работа с избирателями;

285

- б) участие в работе депутатских объединений - фракций и депутатских групп в Государственной Думе.

Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы присущи определенные **привилегии**.

Прежде всего, это **иммунитет**,

т.е. неприкосновенность. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Это же означает, что член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не может быть:

- а) привлечен к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- б) задержан, арестован, подвергнут обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;
- в) подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку. В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан . внести в соответствующую палату Федерального Собрания Россий-

286
ской Федерации представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Российские парламентарии обладают и такой привилегией как **индемнитет**, т.е. член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации и другие действия, соответствующие статусу члена Совета Федерации и статусу депутата Государственной Думы, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Государственной Думы допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности. Вместе с тем, член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обязаны соблюдать **этические нормы**. Ответственность за нарушение членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы указанных норм устанавливается регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации. Член Совета Федерации, депутат 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 Российской Федерации, подлежит опубликованию в официальном печатном издании Федерального Собрания Российской Федерации.

287

Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы запрещено вмешательство в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность.

По объему **социальных гарантий** члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру. Председатель палаты, заместители Председателя

палаты - к Председателю Правительства Российской Федерации, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации соответственно.

К социальным гарантиям деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы относятся:

- а) ежемесячное денежное вознаграждение и иные выплаты, предусмотренные законом;
- б) ежегодный оплачиваемый отпуск;
- в) зачисление времени осуществления полномочий члена (депутата) Совета Федерации, депутата Государственной Думы в стаж федеральной государственной службы;
- г) медицинское, санаторно-курортное обслуживание члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы и членов их семей;
- д) пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы;
- е) обязательное государственное страхование члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на случай причинения вреда их здоровью и имуществу;
- ж) обязательное государственное социальное страхование члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения ими своих полномочий;
- з) жилищно-бытовое обеспечение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, не имеющих жилой площади в городе Москве;
- и) иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров.

Должностные лица федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления обязаны обеспечивать члену

288

Совета Федерации, депутату Государственной Думы условия для осуществления ими своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Дополнительные условия для осуществления членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, являющимися инвалидами I группы, своих полномочий определяются постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы могут иметь помощников, обладающих определенным объемом прав и обязанностей. Прием на работу и увольнение с работы, условия и порядок оплаты труда помощника члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, работающего по трудовому договору (контракту), производится в соответствии с установленными правилами.

Невыполнение должностными лицами и другими работниками органов государственной власти, избирательных комиссий и комиссий референдума, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений положений Закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в том числе предоставление ими заведомо ложной информации или несоблюдение установленных законом сроков и порядка предоставления информации, нарушение положений вышеназванного закона, регулирующих вопросы неприкосновенности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, влекут за собой ответственность, предусмотренную административным и уголовным законодательством. Неправомерное воздействие на члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, членов их семей и других родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, оказанное в целях прекращения ими деятельности в качестве члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы или в целях изменения ее характера, влечет за собой ответственность, предусмотренную уголовным законодательством. Неуважение к члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы, выразившееся в совершении кем бы то ни было действий, свидетельствующих о явном пренебрежении к Федеральному Собранию Российской Федерации или к установленным настоящим Федеральным законом правилам, влечет за собой ответственность, предусмотренную административным законодательством.

289

Лекция 15

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Каждый народ имеет такое правительство, какого заслуживает.

Жозеф де Местр

Законодательная власть — сердце государства, власть исполнительная - его мозг. Ж.-Ж.Руссо

1. Правительство: общая характеристика. Правительство (от слова править, управлять) может иметь самые различные названия: совет министров, кабинет министров, государственный совет и т.д. Однако везде правительство - это, как правило, **коллегиальный** орган общей компетенции, который во многом олицетворяет собой главное звено исполнительной власти той или иной страны. В целом же исполнительная власть включает в себя большой круг органов государственной власти, связанных между собой по вертикали и горизонтали.

Место и роль правительства в системе исполнительной власти, а если взглянуть на проблему с более широких позиций, - в системе государственных органов, определяются формой правления, которая в свою очередь определяет особенности партийной системы соответствующей страны, сложившегося баланса властей.

В парламентских республиках и конституционных монархиях правительство формируется парламентом и ответственно перед ним. В этих странах, отличающихся достаточно развитой и устойчивой партийной системой, правительство обычно состоит из представителей политической партии или коалиции партий, пользующихся поддержкой парламента. Это ведет к тому, что правительство играет в политической жизни ведущую роль, а Премьер-министр по многим позициям оказывается ключевой фигурой.

В президентских республиках правительство (администрация) формируется Президентом как главой государства при непременном участии парламента. Здесь правительство, являясь обычно однопартийным, ответственно перед главой государства, который ни-

290 кому, кроме народа, избравшего его, не подконтролен.

В смешанных республиках Правительство обычно формируется президентом, но оно делит свою ответственность между ним и парламентом. Глава государства формально не входит в исполнительную власть, но, по существу, ее возглавляет.

В некоторых странах существуют так называемые "теневые правительства", или "теневые кабинеты". Отношение к ним неоднозначное, часто ироничное, критическое. Однако важно то, что создание такого рода "правительств" призвано обеспечить преемственность государственной власти, плавную деятельность всего государственного механизма в случае правительственного кризиса и отставки легального правительства. «Теневое правительство» - это лидеры и профессионалы оппозиции, которые следят за деятельностью соответствующих министров (обычно каждый из членов «теневого кабинета» — за деятельностью одноименного министра), изучают их опыт, подмечают упущения и недостатки в работе, причем не только для критики на заседаниях в парламенте и в прессе (что тоже важно), а главным образом для того, чтобы не допускать подобных ошибок в случае прихода к власти и вхождения в состав нового правительства.

Правительство - это то звено в системе исполнительной власти, на которое приходится основная тяжесть в организации жизни народа и страны. В его составе обычно политики и профессионалы высочайшего класса. В целом деятельность Правительства имеет конструктивную направленность, деятельность его содержательно разнообразна. Однако мировой опыт свидетельствует о том, что Правительство может выполнять не только позитивную роль, но и негативную. При определенных условиях деятельность Правительства даже может представлять опасность для прав и свобод человека и гражданина, для свободы и демократии в целом. Поэтому она должна быть не просто деятельной, расторопной, но и умной, даже мудрой, осмотрительной и расчетливой. От того, каково Правительство, во многом зависят качество жизни людей, конституционная безопасность государства, его управляемость и целостность.

Место и роль **Правительства Российской Федерации** в системе органов государственной власти, содержание его деятельности определяются Конституцией РФ, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», принятым Госдумой 11 апреля 1997 г., другими феде-

291

ральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными указами Президента Российской Федерации.

Правительство РФ - коллегиальный орган государственной власти Российской Федерации, осуществляет исполнительную власть, возглавляя единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В пределах своих полномочий Правительство **организует** исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации; **осуществляет** систематический контроль за

их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; *принимает* меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

В конституции РФ не получили закрепления принципы деятельности Правительства. В ней лишь отмечается, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Из смысла статей 10, 11, 110 Конституции РФ вытекает, что Правительство в осуществлении своих полномочий самостоятельно и, возглавляя исполнительную власть Российской Федерации, осуществляет государственную власть во взаимодействии с Президентом РФ, Федеральным Собранием (Советом Федерации и Госдумой), судами Российской Федерации. Зато в ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" с предельной ясностью прописано, что Правительство в своей деятельности руководствуется следующими принципами: верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина (статья 3).

В развитие Конституции РФ в статье 7 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» записано: «Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации». Однако следует иметь в виду, что здесь Правительство рассматривается как высший орган исполнительной власти в том смысле, что оно является единственным коллегиальным органом, имеющим конституционно-правовые полномочия (компетенцию) в

сфере исполнительной власти и право руководить всеми органами исполнительной власти. В своей повседневной деятельности Правительство обладает значительной степенью самостоятельности, но оно функционирует, имея над собой Президента РФ, чьи указы и распоряжения для Правительства обязательны.

2. Правительство Российской Федерации в системе федеральных органов исполнительной власти. В Конституции РФ не предусмотрено законодательное установление системы федеральных органов исполнительной власти. Практика же пошла по пути формирования системы федеральных органов исполнительной власти посредством принятия указов Президента Российской Федерации. За период с 1996 года по 2000 год принято несколько таких указов (от 14 августа 1996 г. № 1176, от 30 апреля 1998 г. № 483, от 25 мая 1999 г. № 651, от 17 мая 2000 г. № 867), которыми каждый раз по-новому определена система федеральных органов исполнительной власти: изменялись наименования органов, одни органы упразднялись, другие преобразовывались, появлялись совершенно новые органы. Число федеральных органов исполнительной власти по годам не характеризуется постоянством. Так, в 1996 году число федеральных органов исполнительной власти равнялось 28, в 1997 - 68, в 1998 - 61, а в 1999-67.

Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 установлена система федеральных органов исполнительной власти, включающая: 1) Правительство РФ; 2) Министерства РФ (федеральные министерства); 3) государственные комитеты РФ; 4) федеральные комиссии России; 5) федеральные службы России; 6) российские агентства; 7) федеральные надзоры России и 8) иные федеральные органы исполнительной власти.

Министерство Российской Федерации - федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных законами, указами и постановлениями, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр Российской Федерации (федеральный министр).

293

Государственный комитет Российской Федерации, федеральная комиссия России - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Государственный комитет РФ, федеральную комиссию России возглавляют соответственно председатель Государственного комитета Российской Федерации, председатель федеральной комиссии России.

Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России - федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах

ведения. Федеральную службу России возглавляет руководитель (директор) федеральной службы России, российское агентство - генеральный директор российского агентства, федеральный надзор России - начальник федерального надзора России.

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ и законами, утверждаются Президентом РФ, а о других федеральных органах исполнительной власти - Правительством РФ. Предельная численность и фонд оплаты труда работников центрального аппарата и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти утверждаются Правительством РФ.

Статусу каждого органа исполнительной власти соответствует, порядок назначения его руководителей. Так, федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Заместители федеральных министров назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ или в соответствии с законами. Назначение на должность и освобождение от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (кроме федеральных министров и руководителей органов, подведомственных Президенту РФ) осуществляется Правительством РФ.

294

Руководители федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ и законами, назначаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке.

В зависимости от статуса того или иного органа законодательно определяются права его руководителей. При этом не допускается приравнивание должностных лиц к более высоким должностям в форме наделения правами по этим должностям или присвоения должностного ранга.

Сегодня система федеральных органов исполнительной власти в развернутом виде такова:

1. Федеральные министерства

*Министерство Российской Федерации по атомной энергии Министерство внутренних дел Российской Федерации*¹ Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий**

Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства

Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам Министерство здравоохранения Российской Федерации Министерство имущественных отношений Российской Федерации

Министерство иностранных дел Российской Федерации Министерство культуры Российской Федерации*

Министерство обороны Российской Федерации Министерство образования Российской Федерации*

Министерство природных ресурсов Российской Федерации Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации

Министерство путей сообщения Российской Федерации Министерство Российской Федерации по связи и информатизации

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации Министерство транспорта Российской Федерации Министерство труда и социального развития Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации

295

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

*Министерство энергетики Российской Федерации Министерство юстиции Российской Федерации **

2. Государственные комитеты Российской Федерации Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту

Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству

Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии

Государственный комитет Российской Федерации по статистике

Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

Государственный таможенный комитет Российской Федерации

*Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ**

3. Федеральные комиссии России

- Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг
Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации

4. Федеральные службы

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации*

Служба внешней разведки Российской Федерации* Федеральная архивная служба России Федеральная служба геодезии и картографии России Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации*

Федеральная служба земельного кадастра России Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба безопасности Российской Федерации* Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству

Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации*

Федеральная служба охраны Российской Федерации* Федеральная пограничная служба Российской Федерации*

296

Федеральная служба специального строительства Российской Федерации*

5. Российские агентства

Российское авиационно-космическое агентство Российское агентство по боеприпасам Российское агентство по обычным вооружениям Российское агентство по системам управления Российское агентство по судостроению Российское агентство по патентам и товарным знакам Российское агентство по государственным резервам Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации*

6. Федеральные надзоры России

Федеральный горный и промышленный надзор России Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности

7. Иные федеральные органы исполнительной власти Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации*

Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации*

Управление делами Президента Российской Федерации*.

Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами*;

Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу.

Государственный комитет Российской Федерации по оборонному заказу при Министерстве обороны Российской Федерации*

Таким образом, на сегодня в систему федеральных органов исполнительной власти входят: федеральных министерств - 23; государственных комитетов - 7; федеральных комиссий - 2; федеральных служб - 13; российских агентств - 8; федеральных надзоров России - 2; иных федеральных органов исполнительной власти - 6. Итого: 62 федеральных органа исполнительной власти, включая Правительство.

Необходимо иметь в виду, что в соответствии с частью 4 статьи 78 Конституции РФ Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. При этом в пределах предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской

297

Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (хотя эти органы и образуются сами этими субъектами самостоятельно), образуют единую систему исполнительной власти. В силу этого Правительство РФ в пределах своих полномочий наделено определенными полномочиями, координационными, управленческими, арбитражными, контрольными и некоторыми другими, которые позволяют обеспечивать сочетание интересов Российской Федерации и ее субъектов (статьи 43-44 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти вправе создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Правительство устанавливает порядок создания и деятельности территориальных федеральных органов исполнительной власти, размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете, а Полномочный представитель Президента Российской Федерации в регионе координирует их деятельность.

3. Состав, формирование, отставка Правительства Российской Федерации. Согласно статье 110 Конституции РФ, статье 6 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ

состоит из членов Правительства РФ - Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство, определяет в соответствии с действующей Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Председатель Правительства РФ:

- представляет Правительство РФ в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации;
- ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства РФ;

298

- представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении;
- распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ.

Заместители Председателя Правительства РФ решают тоже важные задачи. В частности:

- участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства, в выработке и реализации его политики;
- участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства, обеспечивают их исполнение;
- координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность;
- предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство РФ.

Федеральные министры, обладая установленными законодательством Российской Федерации полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, непосредственно участвуют в выработке и реализации политики Правительства.

При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, и Президенту РФ.

Принципиальным является вопрос о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Правительства РФ. Этому посвящены статья 111 Конституции РФ и статья 7 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Из указанных статей следует, что Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Госдумы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступ-

299

ления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Госдумой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Госдумой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ сам, распускает Госдуму и назначает новые выборы. • *Случай с назначением на должность Председателя Правительства РФ С.В. Кириенко вызвал вопрос - что значит трехкратное отклонение представленных Президентом РФ кандидатур на должность Председателя Правительства РФ Госдумой? Можно ли Президенту РФ представлять Госдуме одну и ту же кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ повторно несколько раз, или все же при каждом отклонении Госдумой представленной Президентом РФ кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ он (Президент РФ) каждый раз должен представлять новую кандидатуру?*

Конституционный Суд РФ, рассматривая этот вопрос, 11 декабря 1998 года принял постановление, по которому «Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата»²

Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ: по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке; в случае невозможности исполнения Председателем

Правительства РФ своих полномочий.

Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Госдуму Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ. В случае временного отсутствия Председателя Правительства, его обязанности исполняет один из его заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

300

В случае же освобождения от должности Председателя Правительства РФ, Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства РФ поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства РФ одному из его заместителей на срок до двух месяцев.

Таким образом, должность председателя Правительства РФ - одна из ключевых в федеральных органах исполнительной власти. Вместе с тем она исключительно ответственная.

Со дня обретения Российской Федерацией суверенитета эту должность занимали несколько известных политических деятелей: **Иван Степанович Сипаев** (до 26 сентября 1991 г.), **Егор Тимурович Гайдар** (июнь - декабрь 1992 г.), **Виктор Степанович Черномырдин** (декабрь 1992 г. - март 1998 г.), **Сергей Владиленович Кириенко** (апрель - август 1998 г.), **Евгений Максимович Примаков** (сентябрь

1998 г. - май 1999 г.), **Сергей Вадимович Степашин** (май - август

1999 г.), **Владимир Владимирович Путин** (август 1999 г. - май 2000 г.). В настоящее время председателем Правительства РФ является **Михаил Михайлович Касьянов**.

Касьянов Михаил Михайлович родился 8 декабря 1957 года в городе Солнцево Московской области.

В 1983 году окончил Московский автомобильно-дорожный институт по специальности «инженер-строитель». С 1981 по 1990 годы работал в Госплане СССР - инженер, ведущий экономист, главный специалист, начальник подотдела. В 1990 году назначен начальником подотдела управления внешнеэкономических связей. С 1991 года работал в Министерстве экономики РФ на различных ответственных должностях. В 1993 году возглавил Департамент иностранных кредитов и внешнего долга Министерства финансов РФ, затем, с 1995 года, первый заместитель Министра финансов РФ, а с мая 1999 года - Министр финансов РФ.

В январе 2000 года ему доверяется должность 1-го вице-премьера Правительства РФ - Министра финансов РФ. С 17 мая 2001 года - Председатель Правительства РФ.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Они имеют право на отставку, реализуемую путем подачи заявления.

301

Члены Правительства РФ имеют определенные **льготы**. Вместе с тем на них возлагаются определенные **обязанности**. Существуют и установленные законом **ограничения**, связанные с пребыванием в составе Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры обязаны при назначении на должность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы Российской Федерации сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о являющемся объектом налогообложения имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Налоговые органы Российской Федерации направляют эти сведения Президенту РФ и в Федеральное Собрание. Такие сведения могут быть опубликованы.

Члены Правительства РФ не имеют права:

- быть членами Совета Федерации, депутатами Госдумы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления;
- занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы. Члены Правительства РФ обязаны передавать в доверительное управление под гарантию государства на время своего пребывания в составе Правительства Российской Федерации находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом;
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной

творческой деятельности;

- быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти;

- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

302

- получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ;

- получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;

- принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств;

- выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями (статьи 10, 11 ФКЗ "О Правительстве РФ").

Ни в Конституции РФ, ни в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» не установлен срок полномочий Правительства РФ. Анализ же действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что срок полномочий Правительства связан с рядом обстоятельств: а) *с избранием Президента*; б) *с отставкой Правительства*.

В статье 116 Конституции РФ прямо записано, что перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия. Отсюда можно сформулировать общее правило: **новый Президент - новое Правительство**. А это значит, что при благоприятном развитии событий и хороших отношениях Правительства с соответствующими структурами, прежде всего с Президентом РФ, срок полномочий Правительства РФ может быть равен сроку полномочий Президента РФ, т.е. 4 годам. Более того, этот срок может быть даже несколько удлинен, т.к. хотя Правительство РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации, решение об этом оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ. Причем, в этом случае, точно так же, как и в случае отставки, старое Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до сформиро-

303

вания нового Правительства РФ (статья 117 Конституции РФ, части 1, 4 статьи 35 ФКЗ «О Правительстве РФ»).

Отставка Правительства РФ может иметь место в следующих случаях:

- освобождения его Председателя от должности (часть 4 статьи 7 ФЗК «О Правительстве РФ»);

- по волеизъявлению всего состава Правительства РФ, если с ним согласен Президент РФ (статья 117 Конституции РФ, часть 2 статьи 35 ФКЗ «О Правительстве РФ»);

- в случае вынесения Госдумой недоверия Правительству РФ (статья 117 Конституции РФ, часть 3 статьи 35 ФКЗ «О Правительстве РФ»);

- в случае отказа Госдумой в доверии Правительству (статья 117 Конституции РФ, часть 3 статьи 35 ФКЗ «О Правительстве РФ»).

4. Взаимоотношения Правительства Российской Федерации с Президентом, Федеральным

Собранием и органами судебной власти. Ключевым положением, характеризующим взаимоотношения Президента РФ и Правительства РФ, является следующее: Президент РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации и ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и других органов государственной власти.

Это достигается следующим образом:

а) Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ и на заседаниях его Президиума;

б) в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами Президент РФ напрямую руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и

назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Правительство РФ же лишь координирует деятельность этих федеральных органов исполнительной власти;

304

в) постановления и распоряжения Правительства РФ, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ, Президент может отменить;

г) в случаях, предусмотренных Конституцией РФ, Председатель Правительства РФ временно исполняет обязанности Президента РФ;

д) Президент РФ принимает решение по вопросу об отставке Правительства и об исполнении им своих полномочий.

Важным моментом, характеризующим взаимоотношения Правительства РФ и Государственной Думы, являются институты *доверия, недоверия и отказа в доверии* Правительству РФ.

Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Госдумой вопрос о доверии Правительству РФ. В этом случае Госдума может либо выразить Правительству РФ доверие, либо отказать в доверии.

Госдума может выразить также недоверие Правительству РФ.

Далее, члены Правительства РФ *обязаны* по приглашению палат Федерального Собрания *присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Госдумы* в порядке, определенном регламентами палат.

Приглашение палаты Федерального Собрания с указанием интересующих членов Совета Федерации и депутатов Госдумы вопросов направляется члену Правительства РФ не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания соответствующий член Правительства РФ заблаговременно уведомляет об этом палату Федерального Собрания с указанием причины отсутствия и указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы. Члены Совета Федерации и депутаты Госдумы вправе направлять в Правительство РФ *запросы*, порядок рассмотрения которых определяется законодательством Российской Федерации о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Госдумы.

Взаимоотношения Правительства РФ и Федерального Собрания характеризуются следующим.

Прежде всего, Правительство РФ - *активный участник за-*

305

конодательной деятельности Федерального Собрания. В этом качестве Правительство РФ, во-первых, реализует предоставленное Конституцией РФ *право законодательной инициативы*. Это право им осуществляется посредством внесения законопроектов в Госдуму.

Правительство РФ вправе вносить в Госдуму в соответствии с ее Регламентом поправки к находящимся на рассмотрении Госдумы законопроектам. Разрабатываемые Правительством РФ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в обязательном порядке направляются Правительством РФ в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

В-третьих, Правительство РФ может направлять в палаты Федерального Собрания *официальные отзывы* о рассматриваемых палатами федеральных законов и законопроектах. Официальные отзывы Правительства РФ подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации или Госдумы.

Заключения Правительства РФ на законопроекты, поправки к законопроектам и официальные отзывы Правительства РФ о рассматриваемых палатами Федерального Собрания федеральных законах и законопроектах подписываются Председателем Правительства РФ или одним из его заместителей и направляются в палаты Федерального Собрания.

В-четвертых, члены Правительства РФ **вправе присутствовать и выступать** на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат. В-пятых, для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством РФ законопроекта назначается *офи-*

306

циальный 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. Представители Правительства РФ присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат. В-шестых, Правительство РФ представляет Госдуме **федеральный бюджет и отчет о его исполнении**. Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Госдуме Правительством РФ одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год.

Особенностью взаимоотношений Правительства РФ и комитетов и комиссий палат Федерального Собрания является то, что комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять **письменные обращения** по вопросам своего ведения членам Правительства РФ и руководителям федеральных органов исполнительной власти. О результатах рассмотрения письменных обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и о принятых мерах члены Правительства РФ и руководители федеральных органов исполнительной власти сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки.

Наконец, следует указать на такую специфическую область взаимоотношений Правительства РФ и Федерального Собрания, как **предоставление информации об исполнении федерального бюджета**. Правительство РФ в соответствии с федеральным законом информирует Госдуму о ходе исполнения федерального бюджета и в установленные сроки предоставляет необходимую информацию в Счетную палату Российской Федерации при осуществлении ею контроля за исполнением федерального бюджета в порядке, установленном федеральным законом. Согласно Конституции РФ и в соответствии с ФКЗ «О Правительстве РФ» (статья 42), в основе взаимоотношений Правительства РФ и органов судебной власти лежит принцип, по которому Правительство РФ в пределах своих полномочий:

307

- производит финансирование судов только из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом;
- обеспечивает исполнение судебных решений.

5. Компетенция Правительства Российской Федерации. Перечень вопросов, относящихся к компетенции Правительства РФ, закреплены в статье 114 Конституции РФ. В ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» этот перечень конкретизирован и углублен. В итоге, с учетом всей суммы компетенционных норм, Правительство РФ полномочно решать широкий круг разнообразных вопросов а) в области общих полномочий, б) в) в сфере экономики, г) в сферах бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, д) в социальной сфере, е) в сфере науки, культуры, образования, ж) в сфере природопользования и охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, з) в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, и) в сфере обеспечения обороны и государственной безопасности, к) в сфере внешней политики и международных отношений.

Так, **в области общих полномочий** Правительство:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

По соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Правительство РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" и федеральным законам. Правительство РФ осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной

власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

308

В сфере экономики Правительство:

- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;
- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Госдуме федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Госдуме отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;

309

- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ валютное регулирование и валютный контроль;
- руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В социальной сфере Правительство:

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

В сфере науки, культуры, образования Правительство:

- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;
- обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования,

вает систему бесплатного образования;

- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство:

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

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью

Правительство:

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

В сфере обеспечения обороны и государственной безопасности Российской Федерации

Правительство:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- организует оснащение вооружением и военной техникой,

обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;
- принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;
- руководит гражданской обороной.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство:

- осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;
- обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;
- в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;
- отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории;

- осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Статья 114 Конституции РФ завершается пунктом "ж", в котором говорится, что Правительство РФ осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ. В некоторой степени это достаточно абстрактная формулировка уточнена статьей 22 ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", часть первая которой гласит, что «особенности деятельности Прави-

тельства Российской Федерации при введении режима военного или чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами". Однако проблема остается: перечень полномочий Правительства РФ, приведенный в Конституции РФ и ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" не является закрытым. Он может расширяться, но только федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, принятыми в соответствии с Конституцией, поскольку ею определяются предметы ведения Российской Федерации как суверенного государства.

Статья 28 ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" определяет *круг вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства Российской Федерации*. Так, исключительно на заседаниях Правительства РФ:

- принимаются решения о представлении Госдуме федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
- устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;
- устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг;
- принимаются решения о внесении Правительством РФ законопроектов в Госдуму;
- рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности;
- рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет;
- рассматриваются вопросы приобретения государством акций;
- рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации;
- принимаются решения о подписании соглашений с органами

313

исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- образуется Президиум Правительства РФ;
- утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;
- устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- утверждается Регламент Правительства РФ;
- утверждается Положение об Аппарате Правительства РФ.

6. Акты Правительства Российской Федерации. В соответствии со статьей 115 Конституции РФ, статьей 23 ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" Правительство РФ, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает *постановления и распоряжения*, обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ.

Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ и являются обязательными к исполнению в Российской Федерации.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления 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, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации • безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд.

Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Деятельность Правительства РФ осуществляется в соответствии с ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", с Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604 (в редакции, утвержденной постановлением Правительства РФ от 5 октября 2000 г. № 760). Этим же постановлением утверждено Положение об Аппарате Правительства РФ, работающем под руководством Председателя Правительства и возглавляемом Руководителем Аппарата Правительства - Заместителем Председателя Правительства или федеральным министром.

Аппарат Правительства взаимодействует с Администрацией Президента РФ, аппаратами палат Федерального Собрания и обеспечивает совместно с органами исполнительной власти и другими государственными органами реализацию полномочий Правительства. Аппарат Правительства формируется и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации о федеральной государственной службе. **Примечания**

¹ * отмечены федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

² Российская газета. - 1998. - 29 дек.

Лекция 16

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Правда в суде,

Да свобода везде, -

Да и будут они

Россиянам даны.

Слава!

К.Ф. Рылеев

1. Судебная власть: общая характеристика. Судебная власть - совершенно особая ветвь в системе разделения властей. Она имеет конкретный характер, осуществляется в особой процедурно-процессуальной форме, принадлежит не отдельному учреждению, а реализуется всей судебной системой, всем судебским корпусом - реальными носителями судебной власти. Сравнительно-правовой анализ конституционных моделей судебной власти показывает, что хотя основная задача, стоящая перед судебными учреждениями, как правило, всегда одна - **обеспечение прав и свобод человека и гражданина, защита членов общества от любого произвола**, именно этим определяется смысл и содержание правосудия - роль и лицо суда в механизме различных государств неодинаковы. Государственные судебные системы представляют собой, как правило, достаточно сложноорганизованные структуры, имеющие несколько уровней, разветвленную систему взаимоотношений и взаимосвязей.

Различаются судебные системы с **внутренней и внешней** специализацией. В первых (Венгрия, Китай, отчасти США) один судебный орган рассматривает споры, возникающие во всех отраслях права (в том числе в конституционном праве). То есть внутри каждого судебного учреждения, как правило, выделяются самостоятельные составы (присутствия, коллегии, камеры) или единоличные судьи, специализирующиеся на рассмотрении дел одного профиля: гражданских, уголовных, административных, трудовых и т.д. Во вторых формируются несколько самостоятельных подсистем, например, общей (гражданские и уголовные дела), административной, военной (морской), социальной, трудовой, налоговой, финансовой (Великобрита-

ния, Германия, отчасти США), арбитражной или хозяйственной юстиции (Армения, Молдова, Украина).

Вне зависимости от вида специализации судебные системы имеют достаточно жесткую организационную структуру, что вызвано, с одной стороны, требованиями судебного процесса, а с другой - формой государственного устройства соответствующего государства. Количество

судебных звеньев или инстанций может составить два, три, четыре. *Двухзвенные* судебные системы, как правило, характерны государствам с простым административно-территориальным делением и встречаются довольно редко. Значительно часто встречаются *трехзвенные* (Болгария, Венгрия, Казахстан) или *четырёхзвенные* судебные системы (Франция, Италия, Литва). Встречаются и более сложные, во многом *архаичные* судебные системы (Великобритания, ряд штатов США).

Устройство судебных систем в федеративных государствах характеризуется разнообразием и сложностью. Распространены две основные модели: *централизованная* (Германия) и *децентрализованная* (США). Однако встречаются и *смешанные* (гибридные) модели (Австралия, Канада).

Границы судебных округов могут *совпадать* (Вьетнам, Китай и др.) и *не совпадать* (Великобритания, Италия, США) с границами государственно-территориального устройства или административно-территориального деления. Считается, что во втором случае создаются более благоприятные условия для реализации принципа независимости судебной власти, поскольку в этом случае суды и судебная администрация менее подвержены влиянию местной администрации, которая сосредотачивает в своих руках исполнительную власть и значительные материальные ресурсы.

Во многих странах функционируют не только государственные суды, но и органы, осуществляющие судебную функцию на общественных началах. В Италии - это консилиаторы, во Франции - медиаторы, в Кыргызстане - суды аксакалов или третейские суды. К группе негосударственных судебных органов могут быть отнесены и *религиозные суды* (церковные суды и собственно религиозные суды); *судебные* органы, действующие на основе *обычного права* (суды адата). Особую группу судебных учреждений, имеющих сложную правовую природу, составляют *мусульманские суды* (суды шариата), дей-

317

ствующие в странах, в которых ислам является государственной религией (Алжир, Египет, Ливан, Ливия, Иордания, Иран, Марокко, Сирия и др.).

Сложившиеся в той или иной стране судебные системы обладают определенной устойчивостью. Ряд из них в неизменном виде или с незначительными изменениями действуют в течение уже многих десятилетий. Например, судебная система США строится на основе Акта о судостроительстве 1789 года, в Германии - Закона о судостроительстве 1877 года. Судебные реформы 70-80-х годов в Европе в основном сохранили ранее действовавшие судебные системы, модернизировав их лишь частично, устранив наиболее устаревшие элементы и, по сути, не затронув базовых принципов организации и деятельности судов. Иная картина сложилась в республиках бывшего Союза ССР, в частности, в России.

Распад Союза ССР, административно-командной системы управления, образование независимой России с новой формой государственного устройства, смещение приоритетов в соотношении интересов государства и личности в пользу последней, перестройка экономической системы общества в смысле перехода к рыночной экономике объективно требовали правовой реформы, неотъемлемой составной частью которой являлась бы *судебная реформа*.

Начало судебной реформе в России положила принятая 24 октября 1991 года Верховным Советом РСФСР "Концепция судебной реформы в РСФСР". В записке Президента РСФСР Б.Н. Ельцина к этой концепции говорилось следующее: "В соответствии со статьей 121-5 Конституции РСФСР вношу на рассмотрение прилагаемый проект Концепции судебной реформы в РСФСР, проведение которой является необходимым условием обеспечения функционирования демократического правового государства». Одной из главных задач реформы называлось утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от законодательной и исполнительной властей.

Вызванная глубокими преобразованиями, происходящими в стране, Концепция судебной реформы в РСФСР в целом сыграла положительную роль в определении основных направлений реформирования судов и обозначения круга сопутствующих проблем, без реше-

318

ния которых было невозможно становление судебной власти как самостоятельной и влиятельной силы.

2. Конституционно-правовое регулирование судебной власти: основные принципы организации и деятельности. На сегодня в основе конституционно-правового регулирования судебной власти, прежде всего, следующие правовые акты: Конституция РФ 12 декабря 1993 года,

ФКЗ от 21 июля 1994 года «О Конституционном суде Российской Федерации», ФКЗ от 28 апреля 1995 года «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ФКЗ от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации», ФКЗ от 23 июня 1999 года «О военных судах Российской Федерации», Закон РФ от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», ФЗ от 17 декабря 1998 года «О мировых судьях в Российской Федерации», ФЗ от 10 февраля 1999 года. «О финансировании судов Российской Федерации» и др.

Для глубокого понимания принципов организации и деятельности судебной власти существенное значение имеет вопрос об их классификации. Существуют различные классификации. Так, часто различают *общие (конституционные)* и *отраслевые* принципы правосудия. Нередко выделяются принципы *судоустройства* и *судопроизводства* (гражданского и уголовного процессов). Рядом авторов предлагается принципы правосудия подразделять на два вида: *организационные* и *функциональные*. Вместе с тем, существует достаточно обоснованное мнение, что все важнейшие принципы организации и деятельности судебной власти имеют конституционное содержание, сформировались в соответствии с мировой гуманистической и демократической судебной практикой, отвечают международно-правовым стандартам. Укажем на те принципы, которые, на наш взгляд, наиболее полно раскрывают основы конституционно-правового регулирования судебной власти.

1). *Принцип единства судебной системы.* У же на ранних стадиях судебной реформы возникла проблема судоустройства в новой России. Сегодня существуют, по меньшей мере, три концепции формирования системы судов в РФ:

а) *"Разрушим советскую судебную систему до основания и построим совершенно новую постсоветскую судебную систему."*

Такова была основная идея сторонников первой концепции.

319

Они предлагали, разделив вторую инстанцию по уголовным делам на два этапа — апелляционный и кассационный (кроме приговоров судов присяжных, которые выносились бы лишь в кассационном порядке), образовать четырехуровневую судебную систему:

районный уровень - суды, рассматривающие основную массу гражданских и уголовных дел по 1-ой инстанции;

уровень **субъекта РФ** - суды, рассматривающие дела по жалобам и протестам на приговоры районных судов в апелляционном порядке, а также рассматривающие по 1-ой инстанции дела о наиболее тяжких преступлениях либо судом присяжных, либо обычным составом суда;

уровень **межрегиональных окружных судов**, которые рассматривали бы в апелляционном порядке приговоры, вынесенные судами областного уровня по 1-ой инстанции (кроме приговоров судов присяжных заседателей), и в кассационном порядке — апелляционные приговоры нижестоящих судов;

уровень **Верховного Суда РФ**, дающего разъяснения по вопросам судебной практики и проверяющего в кассационном порядке апелляционные приговоры межрегиональных окружных судов;

б) **максимальная децентрализация.** Если внимательно анализировать европейский опыт организации судебной власти, то можно заметить, что, например, в Швейцарии судебная система сильно децентрализована. В соответствии с Конституцией Швейцарского союза 1874 г. (статья 64 а) в ведении Союза находится гражданское и уголовное законодательство. Организация же суда и судопроизводства находятся в ведении кантонов. В Швейцарии 26 кантональных ГПК и УПК, но единые для всей страны гражданское и уголовное законодательство. В каждом кантоне свои законы и судоустройство. Причем, судебные системы отдельных кантонов отличаются большим своеобразием. Нечто подобное — максимально децентрализованную судебную систему — предлагалось создать и в постсоветской России. По мнению некоторых реформаторов, сложившуюся в советское время судебную систему можно было бы сохранить, но с одним условием: достаточно и необходимо, чтобы федеральными судами были Верховный Суд РФ и военные суды. Все же другие суды предлагалось отнести к судам субъектам РФ, предоставив им право назначать судей на должности и освобождают их от должности;

в) **централизация в духе кооперативной федерации.** Так, пожалуй, может быть обозначена третья концепция устройства судов общей юрисдикции.

320

Согласно этой концепции, оправдавшая себя система судов из трех звеньев - районного, областного и общифедерального — должна быть сохранена. Все три звена образуют единую систему федеральных судов, судьи районного и областного уровней назначаются Президентом РФ. В дополнение к ним предлагалось учредить институт мировых судей, продолжить работу в направлении развития судов присяжных, улучшения исполнения судебных решений.

К моменту распада Союза ССР правосудие в Советской Армии осуществлялось 240 военными трибуналами, в составе которых было 811 судей, в том числе в Верховном Суде СССР - 8. В ходе судебной реформы возникла еще и дискуссия о **военных судах**. Одни настойчиво предлагали их упразднить, а правосудие в Вооруженных силах России осуществлять гражданскими судьями. Другие же, обращая

внимание на зарубежный опыт (в армиях многих стран мира — в Великобритании, США, Франции, ФРГ и др. — правосудие осуществляют все же военные суды), вызывая к здравому смыслу, предлагали военные суды сохранить, но при этом совершенствовать их функции, структуру и деятельность в направлении повышения самостоятельности судов и независимости судей.

Дискуссионные моменты имели место и в развитии системы арбитражных судов. Достаточно остро обсуждалась тема специализированных судов.

Конституция РФ, ФКЗ "О Судебной системе Российской Федерации" решают вопрос о судостроительстве в постсоветской России следующим образом.

Прежде всего, различаются "собственно" федеральные суды. Это Конституционный Суд РФ, Федеральные суды общей юрисдикции - Верховный Суд РФ, Верховные суды республик, краев, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области, автономных округов, военные и специализированные суды; федеральные арбитражные суды - ВАС РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды объектов РФ. Кроме того, выделяют суды субъектов РФ: Конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов РФ. Несмотря на то, что сложившаяся судебная система состоит как бы из трех "ветвей" (конституционные, общие, арбитражные) и двух уровней ("собственно" федеральные суды и суды субъектов РФ), в целом она едина, т.к. образует одну федеральную

321

систему судов. Таким образом, на сегодня судостроительство в Российской Федерации подчинено принципу единства. Образована единая общедоветственная судебная система, которая имеет достаточно высокую степень централизации в решающих вопросах судостроительства и судопроизводства.

2) Принцип самостоятельности судов и независимости судей. Принцип народного суверенитета, закрепленный в Конституции РФ, предполагает, что никакая власть по отношению к народу не может быть самостоятельной и независимой. Власть должна быть подконтрольна народу, ее существование и функционирование имеют смысл лишь в случае, если она соответствует воле народа, обеспечивает права и свободы человека и гражданина, народовластие. В этой связи о самостоятельности и независимости судебной власти можно вести речь лишь в пределах системы разделения властей: государственная власть раскладывается на законодательную, исполнительную и судебную, которые относительно самостоятельны и независимы друг от друга, но в целом образуют известное единство.

Судебную власть как разновидность государственной власти нельзя отождествлять с судебной системой, с судами. Она по своей сути, являясь производной от народного суверенитета, частично государственной власти, обладает всеми свойствами последней, выходит за пределы своих вещественных носителей - судов. Вместе с тем вне судов, судебной системы судебная власть не может осуществляться, становится бессмысленной и бессодержательной. В силу этого, в целях большей наглядности и выразительности законодатель достаточно часто понятия «судебная власть», «судебная система», «суды», даже «судьи» использует как однопорядковые и взаимозаменяемые, хотя это и не совсем так. В соответствии с Конституцией РФ (статьи 3, 4, 10, И, 15, 33, 46, 47, пункты "г", "о" статьи 71, пункт "е" статьи 83, пункт "ж" статьи 102, статьи 118-128 и др.) ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" прямо устанавливает: "Суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону" (часть 1 статьи 5).

Самостоятельность судов в осуществлении судебной власти проявляется прежде всего и главным образом в том, что согласно часть 1 статьи 118 Конституции РФ, статья 4 ФКЗ "О судебной сис-

322

теме Российской Федерации" правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и названным ФКЗ. Создание чрезвычайных судов и иных, не предусмотренных Конституцией РФ и ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", не допускается.

Самостоятельность судебной власти характеризуется ее местом и ролью в механизме государства, построенного на принципе разделения властей, системе сдержек и противовесов. Реализация судебной власти осуществляется в основном в форме правоприменения, которая предполагает защиту прав и свобод человека и гражданина от произвольных действий путем разрешения конкретных юридических казусов и в необходимых случаях толкуя закон и договор, другие правовые акты, имеющие значение для рассматриваемого дела.

Независимость судей является проявлением самостоятельности судебной власти, ее отделенное™

от властей исполнительной и законодательной. Независимость судей заключается в том, что исключается любое воздействие на них со стороны других лиц и организаций при разрешении ими конкретных административных, уголовных, гражданских (арбитражных) дел. При рассмотрении соответствующего дела суд руководствуется не мнениями участников процесса, а законом, принимает решения по своему внутреннему убеждению, основанному на изучении материалов дела, вдумчивом анализе всех представленных доказательств. В своей деятельности по осуществлению правосудия судьи никому не подотчетны. По действующему законодательству рассмотрение дел в судах первой инстанции осуществляется с участием присяжных, народных, арбитражных заседателей. При этом они при осуществлении правосудия также независимы и подчиняются только закону, пользуясь всеми правами судьи.

Таким образом, самостоятельность судов и независимость судей - различные понятия, но тесно взаимосвязанные. Значение этого принципа состоит в том, что только самостоятельный суд и независимые судьи могут обеспечить объективное рассмотрение гражданского (арбитражного), административного, уголовного дела и вынести по нему обоснованное, законное и справедливое решение. В этой связи вмешательство в деятельность суда (судей) даже с самыми «добрыми» намерениями недопустимо.

323

Существенной гарантией самостоятельности судов и независимости судей является правильная организация финансового обеспечения их деятельности. Статья 124 Конституции РФ предусматривает, что финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Это принципиальное конституционно-правовое положение получило конкретизацию в статье 33 ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" и ФКЗ "О финансировании судов Российской Федерации" от 10 февраля 1999 г. Так, законодатель, в частности, предусмотрел, что выделение средств на обеспечение деятельности судов в федеральном бюджете предусматривается специальной строкой ежегодно. Средствами, выделенными на цели обеспечения правосудия, суды Российской Федерации распоряжаются самостоятельно в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и иными федеральными законами.

3) **Принцип обязательности судебных постановлений.** Само по себе исполнение судебных актов не входит в содержание судебной власти. По своей природе исполнительное производство - это сфера деятельности исполнительной власти. Но низкий уровень исполнения судебных актов крайне отрицательно сказывается на престиже судебной власти. Трудно представить авторитетную судебную власть, если ее акты не исполняются. В силу этого ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (часть 1 статьи 6) закрепил: «Вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации». Обязательность же на территории Российской Федерации постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражных судов определяется международными договорами России.

Законодатель исходит из того, что судебные акты должны исполняться добровольно. Если же этого не происходит - принудитель-

324

но. В целях совершенствования исполнительного производства в постсоветской России воссоздан институт **судебных приставов**. Их статус и деятельность регулируются двумя федеральными законами от 21 июля 1997 года "О судебных приставах" и "Об исполнительном производстве". Входящая в систему Министерства юстиции РФ служба судебных приставов включает в себя две категории должностных лиц: а) судебных приставов, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов; б) судебных приставов-исполнителей, исполняющих судебные акты, а в некоторых случаях и акты других органов.

Обвинительные приговоры судов, связанные с лишением свободы, могут исполняться только принудительно. Этим занимаются исправительные учреждения (исправительные и воспитательные колонии, тюрьмы и т.д.), которые из системы МВД РФ переданы в систему Министерства юстиции РФ и функционируют на основе ФЗ "Об учреждениях и органах,

исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 года. Режим отбывания наказания регулируется Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 года. Неисполнение актов суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут юридическую ответственность, предусмотренную федеральным законом.

4) **Принцип равенства всех и каждого перед законом и судом.** Существует определенная взаимосвязь между законом и судом. Она может быть выражена в следующей формуле: "Закон - это молчащий судья, а судья - говорящий закон". В этой связи ФКЗ "О судебной системе в Российской Федерации", воспроизводя часть 1 статьи 19 Конституции РФ, обоснованно закрепляет: "Все равны перед законом и судом".

Закон - это равная мера к разным людям, которые могут оказаться в различных жизненных ситуациях. Равенство перед законом означает равенство всех и каждого как перед материальным, так и процедурно-процессуальным законом. Реализация этого принципа на практике вызывает определенные сложности, так как система законодательства постсоветской России двухуровневая и не свободна от противоречий, недостаточно высока и культура правореализации и правоприменения. Чтобы указанный принцип безусловно проводился

325

в осуществлении правосудия, необходимы твердые знания в области теории закона, широкая и глубокая осведомленность в действующем законодательстве, прочные умения и навыки в осуществлении правосудия, высокая культура, профессионализм и человечность.

Существование принципа равенства всех и каждого перед судом выражено в части 2 статьи 7 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», которая гласит: «Суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности, имущественного или должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным законом основаниям».

При более основательном анализе рассматриваемого конституционно-правового принципа можно заметить, что он теснейшим образом связан с общеправовым принципом **правозаконности**.

Согласно статье 118 Конституции РФ, судебная власть в РФ осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Отсюда - обеспечение равенства всех и каждого перед законом и судом предполагает соблюдение еще и по меньшей мере следующих норм-принципов: верховенства Конституции РФ и федеральных законов; свободного и равного доступа в судебные учреждения в целях защиты прав и свобод человека и гражданина; осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон процесса; устности и непосредственности судебного разбирательства; презумпции невиновности (добропорядочности); ограждения граждан от злоупотреблений судебной властью (право на отвод состава суда) и др.

5) **Принцип участия граждан в осуществлении правосудия.** Этот принцип получил воплощение в части 5 статьи 34 Конституции РФ и в статье 8 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Содержание его сводится к тому, что граждане РФ имеют право участвовать в отправлении правосудия. Формы реализации этого права различны. Так, они могут выступать в качестве представителей отдельных лиц и организаций. В определенных пределах сохраняет свое значение институт общественных обвинителей и общественных за-

326

щитников. Участие граждан в отправлении правосудия в качестве народных заседателей, арбитражных заседателей и присяжных является гражданским долгом. Однако с комплектованием «корпуса» заседателей возникают проблемы. Достаточно много фактов, когда из-за их нехватки, в основе которого различные причины, срываются судебные процессы. Участие граждан в отправлении правосудия - важнейший принцип осуществления правосудия. По сути, это одна из форм реализации суверенитета народа, прав и свобод человека и гражданина. В этой связи реализация данного принципа в новых условиях требует глубоких, фундаментальных исследований.

Много разговоров о суде присяжных. В чем же суть этого правового института? Каковы его перспективы развития в современной России?

Суд присяжных имеет свою предысторию и историю. В России эта форма осуществления правосудия существовала с 1864 г. до его отмены Декретом о суде № 1 от 22 ноября 1917 г. Суд присяжных возрожден в постсоветское время. Согласно части 2 статьи 47 и части 4 статьи 123 Конституции РФ обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием

присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Уголовно-процессуальный кодекс РФ содержит нормы, регулирующие производство в суде присяжных. Законом установлена подсудность дел суду присяжных заседателей в краевом, областном, городском судах. Согласно УПК РФ, по ходатайству обвиняемого суд присяжных рассматривает дела о преступлениях, отнесенных к подсудности этих судебных органов. Это дела об убийстве при отягчающих обстоятельствах, о государственной измене, шпионаже, вооруженном мятеже, геноциде и ряде других преступлений. Установлено, что суд присяжных действует в краевом, областном, городских судах в составе судьи и 12 присяжных заседателей.

У института суда присяжных есть защитники и противники. Существуют сложности в организационном, техническом и материально-финансовом обеспечении судопроизводства с участием присяжных заседателей, непросто решается вопрос о формировании списка присяжных. Первые итоги работы судов присяжных показывают, что число уголовных дел, рассмотренных судом присяжных, невелико. Но при этом высок процент оправдательных приговоров и значительно число дел, направленных на дополнительное расследование, велика доля приговоров, отмененных кассационной

327

палатой Верховного суда РФ по жалобам и протестам на приговоры, постановленные с участием присяжных заседателей.

Одно время «география» судов присяжных была неширока. Однако с введением в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривается поэтапное введение суда присяжных. Ключевым для создания этого института должен стать 2003 г., с 1 января которого к 9 субъектам РФ, где суды присяжных уже действуют, должен прибавиться еще 61 субъект федерации, а с 1 июля — еще 15. Завершиться формирование системы суда присяжных должно к 1 января 2007 г. созданием этого суда в Чеченской Республике.

Таким образом, относительно развития суда присяжных в современной России однозначно можно сказать, что «экспериментальная фаза» суда присяжных состоялась. Но будущее этих судов в России связано с общим состоянием российского общества в целом, с уровнем развития правосознания и правовой культуры граждан. Немаловажное значение имеют также воля и направленность действий должностных лиц, утверждение на деле философии свободы и демократии, принципов и норм правого государства и гражданского общества.

6) Принцип гласности. Гласность - важнейшее и, пожалуй, единственное безоговорочное завоевание демократии в современной России. Благодаря ей, обеспечивается открытость, «прозрачность» правосудия, открывается возможность осуществлять социальный контроль за судами, создаются условия, способствующие повышению культуры правосудия, достигаются многие другие социально-полезные цели. В силу этого Конституция РФ (статья 123), ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливают, что разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Обычно в таком порядке рассматриваются дела, касающиеся государственной тайны или безопасности страны; дела об усыновлениях (удочерениях); дела, обусловленные сексуальными преступлениями. По общему правилу, не допускается также заочное разбирательство уголовных дел в судах. Исключения возможны лишь в случае, если это предусмотрено федеральным законом. Однако судебные решения, как правило, всегда оглашаются публично. Таким

328

образом, гласность в правосудии не является абсолютной. Она имеет определенные пределы.

В последнее время высказываются предложения, направленные на то, чтобы несколько пересмотреть сложившуюся практику обеспечения принципа гласности в судах. По мнению некоторых юристов, «по соображениям морали» или «для защиты частной жизни сторон», или «в интересах правосудия» надо бы расширить условия, которые требуют слушания дел в закрытых заседаниях. В этом есть определенный резон. Но вопрос, на наш взгляд, требует тщательной проработки. Как бы не вышло: хотели как лучше, а получилось еще хуже.

В печати приведен интересный факт: Верховный Суд РФ совместно с Главным управлением исполнения наказания при Министерстве юстиции РФ (ГУИН) осваивают судебное разбирательство по Интернету¹. Современная техника, конечно, сильно шагнула вперед. Она может творить чудеса. Но все же не совсем ясно: как же суд через Интернет совместить с правами и свободами человека и гражданина, с действующим законодательством?

7) Принцип государственного языка судопроизводства и делопроизводства в судах.

Конституция РФ (статья 68) устанавливает, что государственным языком на всей территории является русский язык, в котором Михаил Ломоносов находил «... великолепие ишпанского, живость французского, крепость немецкого, нежность итальянского, сверх того богатство и сильную в изображениях краткость греческого и латинского языка». В соответствии с этим ФКЗ

«О судебной системе Российской Федерации» закрепил, что судопроизводство и делопроизводство в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, ВАС РФ, в других арбитражных судах, а также в военных судах ведутся исключительно на русском языке как государственном языке Российской Федерации.

Но современная Россия полиэтнична. Поэтому Конституция РФ (часть 3 статьи 68) гарантирует всем ее народам, а их число более 100, право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Республикам в составе Российской Федерации предоставлено право устанавливать свои государственные языки. При условии реализации этого права государственный язык республики употребляется в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях наряду с русским

329

(часть 2 статьи 68). В этой связи ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что судопроизводство и делопроизводство «в других федеральных судах общей юрисдикции могут вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится суд». Судопроизводство и делопроизводство у мировых судей и в других судах субъектов РФ могут вестись на русском " языке или на государственном языке республики, на территории которой находится суд. Если какие-то участвующие в деле лица не владеют языком судопроизводства, то им должна быть обеспечена реализация права выслушать и давать объяснения на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также право пользоваться услугами переводчика. Все приведенное - важная гарантия прав и свобод человека и гражданина в осуществлении правосудия с учетом федеративного устройства России. Поэтому факты несоблюдения или умаления прав в области языка судопроизводства или делопроизводства в судах должны рассматриваться не просто как «рядовое» процедурно-процессуальное нарушение, а оцениваться в качестве грубого нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, несоблюдения установленного правопорядка в области осуществления судебной власти.

3. Судебная система Российской Федерации. Согласно Конституции РФ (часть 3 статьи 118) судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Принятый в соответствии с Конституцией РФ ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (именно этот закон имеет решающее значение в данном вопросе) устанавливает, что в Российской Федерации действуют *федеральные суды и суды субъектов РФ*, которые в единстве составляют судебную систему РФ.

Федеральные суды. К федеральным судам относятся: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

330

Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным законом.

Верховный Суд Российской Федерации 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 деятельностью судов общей юрисдикции, включая военные и специализированные федеральные суды; в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - также и в качестве суда первой инстанции; является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, военным судам военных округов, флотов, видов и групп войск; дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия, порядок

образования и деятельности Верховного Суда РФ устанавливаются конституционным законом.

Верховный суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам; являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ. Полномочия, порядок образования и деятельности указанных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанции и осуществляет другие полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом; является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории

331

соответствующего судебного района. Полномочия, порядок образования и деятельности районного суда устанавливаются федеральным конституционным законом.

Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба; в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия и порядок образования и деятельности военных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (ВАС РФ) является судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами; является вышестоящей инстанцией по отношению к федеральным арбитражным судам округов и арбитражным судам субъектов РФ; осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью арбитражных судов; рассматривает в соответствии с федеральным законом дела в качестве суда первой инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам; дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия и порядок образования и деятельности ВАС РФ устанавливаются федеральным конституционным законом.

Федеральный арбитражный суд округа в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам; является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа арбитражным судам субъектов Российской Федерации. Полномочия, порядок образования и деятельности федерального арбитражного суда округа устанавливаются федеральным конституционным законом.

Арбитражный суд субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и апелляционной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражного суда субъекта Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным законом.

332

Специализированные федеральные суды - это суды по рассмотрению гражданских и административных дел; учреждаются путем внесения изменений и дополнений в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Предусмотрено, что полномочия, порядок образования и деятельности специализированных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. Но в действующей судебной системе РФ такие суды пока отсутствуют.

Суды субъектов Российской Федерации. К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации. Такой суд может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов, нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления субъекта РФ ее конституции (уставу), а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Федерации. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Принятое в пределах его полномочий решение конституционного (уставного) суда, не может быть пересмотрено иным судом.

Мировые судьи. Раньше, эдак лет сто назад, спор между селянами, не поделившими межу в огородах, решался быстро и просто. Они обращались не в полицию, где бы еще подумали: брать - не брать. Шли к мировому. Тот выслушивал истца и ответчика, опрашивал свидетелей и выносил вердикт. В 1917-м большевики ликвидировали самую доступную для народа юстицию. Она восстановлена в России лишь в конце XX века. 11 ноября 1998 года Госдума приняла Федеральный закон «О мировых судьях в РФ». Закон небольшой, состоит всего из 12 статей. Согласно этому закону мировые судьи в Российской Федерации (далее - мировые судьи) являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Полномочия, порядок

333

деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией РФ, ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», иными федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации. Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом, а в части, касающейся осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях, может устанавливаться также законами субъектов 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 органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. 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. Вместе с тем, законами субъектов Российской Федерации мировым судьям могут быть установлены дополнительные гарантии материального обеспечения и социальной защиты (статья 1).

Компетенция мирового судьи такова. Он рассматривает в первой инстанции:

- уголовные дела о преступлениях, за совершение которых может быть назначено максимальное наказание, не превышающее двух лет лишения свободы;
- дела о выдаче судебного приказа;
- дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;
- дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества;

334

- иные дела, возникающие из семейно-правовых отношений, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), установлении отцовства, о лишении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка;
- дела по имущественным спорам при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда, установленных законом на момент подачи заявления;
- дела, возникающие из трудовых отношений, за исключением дел о восстановлении на работе;
- дела об определении порядка пользования земельными участками, строениями и другим недвижимым имуществом;
- дела об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции мирового судьи Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Мировой судья рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, принятых им в первой инстанции и вступивших в силу. Мировой судья единолично рассматривает дела, отнесенные к его компетенции (статья 3). До назначения (избрания) на должность мировых судей дела, относящиеся к компетенции мировых судей, рассматриваются районными судами (статья 12).

К кандидату в мировые судьи предъявляются определенные требования. Важнейшие из них установлены федеральным законом. Но законом субъекта РФ могут быть установлены

дополнительные требования к кандидату на должность мирового судьи. Федеральный закон гласит, что мировым судьей может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации. От сдачи квалификационного экзамена и представления рекомендации квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации освобождаются лица, имеющие стаж работы в должности судьи не менее 5 лет.

Мировой судья не может быть депутатом представительных органов государственной власти или органов местного самоуправле-

335

ния, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности мирового судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе выдвинуть снова свою кандидатуру для назначения (избрания) на данную должность. При повторном и последующих назначениях (избраниях) на должность мирового судьи назначается (избирается) на срок, устанавливаемый законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не менее чем на 5 лет.

лет.

Полномочия мирового судьи прекращаются по истечении срока, на который он был назначен (избран), либо в случаях и порядке, которые установлены Законом РФ «О статусе судей Российской Федерации» (статьи 6-8).

Мировой судья имеет аппарат, который обеспечивает его работу. Структура и штатное расписание аппарата мирового судьи устанавливаются в порядке, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации. Работники аппарата мирового судьи являются государственными служащими соответствующего субъекта Российской Федерации (статья 4).

Финансирование расходов на заработную плату мировых судей и социальные выплаты, предусмотренные для судей федеральными законами, осуществляется из 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

336

Председателя Верховного Суда РФ. Материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют органы юстиции либо органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков. Общее число мировых судей, количество судебных участков субъекта Российской Федерации определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта Российской Федерации, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе Верховного Суда РФ, согласованной с соответствующим субъектом Российской Федерации. Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации. Судебные участки создаются из расчета численности населения на одном участке от 15 до 30 тысяч человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тысяч 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.

В зале судебных заседаний мировых судей помещаются Государственный флаг РФ и изображение Государственного герба РФ, а также может устанавливаться флаг и помещаться изображение герба соответствующего субъекта РФ. При осуществлении правосудия мировой судья заседает в

мантии и (или) имеет другой отличительный знак своей должности, предусмотренный законом соответствующего субъекта РФ.

Президентом 29 декабря 1999 г. подписан ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах РФ». В соответствии с этим законом в 64 субъектах РФ должно быть более 5,5 тысяч мировых судей. Например, число мировых судей в Москве составит 384, в Республике Башкортостан - 183, Ямало-Ненецком автономном округе - 22 и т.д.

С восстановлением института мировых судей связаны надежды на улучшение работы федеральных судов. Подсчитано, что к подсудности мировых судов должны отойти практически все дела об административных правонарушениях, примерно 70% граждан-

337

ских дел, значительная часть уголовных дел (дела частного обвинения, уголовные дела, по которым предусмотрена мера наказания до двух лет лишения свободы). Предполагается, что развитие института мировых судей, разгружающих федеральные суды, позволит последним сосредоточить свои усилия на делах, имеющих повышенное общественное значение, сократит сроки и качество их рассмотрения.

4. Правовой статус судей. Правовой статус судей определяется нормами ряда правовых актов, важнейшими из которых являются: Конституция РФ, Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 года, ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации».

Для правового статуса судей в РФ характерны следующие особенности.

Прежде всего, все судьи РФ обладают **единым статусом** и различаются между собой лишь полномочиями и компетенцией. Судьями же считаются лица, наделенные законом полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. По общему правилу, судьями могут быть граждане РФ, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Судья, имеющий стаж работы в качестве судьи не менее десяти лет и находящийся в отставке, считается почетным судьей. Он может быть привлечен к осуществлению правосудия в качестве судьи в установленном федеральным законом порядке.

Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Согласно Закону «О статусе судей Российской Федерации» независимость судей обеспечивается:

- наличием особой процедуры осуществления правосудия;
- запретом, под угрозой ответственности, чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия;
- установлением порядка приостановления и прекращения полномочий судьи;
- правом судьи на отставку;
- неприкосновенностью судьи;
- системой органов судейского сообщества;

338

- предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу;
- наличием особой защиты государством судей, членов их семей и имущества.

Важной чертой правового статуса судей РФ является **их несменяемость и неприкосновенность**.

Судьи несменяемы в том смысле, что их полномочия могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Судья не может быть назначен (избран) на другую должность или в другой суд без его согласия. Как прекращение, так и приостановление полномочий судьи возможно только по решению квалификационной коллегии.

Согласно Конституции РФ (статья 22), каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Однако уровень личной неприкосновенности судей выше, чем личная неприкосновенность обычных граждан. Гарантий этого достаточно много. Так, судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом. Неприкосновенность судьи распространяется и на его жилище, служебное помещение, используемые транспорт, средства связи, корреспонденцию, принадлежащие ему имущество и документы. Проникновение в названные помещения, транспорт, производство там досмотра, обыска или выемки, прослушивание телефонных разговоров, личный досмотр и личный обыск судьи, досмотр, изъятие и выемка его корреспонденции, имущества и документов могут производиться только в связи с производством по уголовному делу в отношении этого конкретного судьи.

Высокий **профессионализм** в осуществлении властных полномочий по осуществлению

правосудия - еще одна важнейшая черта правового статуса судей - обеспечивается особым порядком наделения судей полномочиями. Отбор кандидатов на должность судей осуществляется на конкурсной основе. Назначение на должность судьи федерального суда осуществляется Президентом РФ. Судьи трех высших судов (Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ) назначаются Советом Федерации из числа лиц, представленных Президентом РФ.

Судейский корпус РФ составляет около 17 тысяч судей. Они, образуя *судейское сообщество*, выступают в качестве гаранта само-

339

стоятельности судов и независимости судей, выразителя их интересов. Всероссийский съезд судей, формируемые им Совет судей РФ и Высшая квалификационная коллегия судей РФ, - высшие органы судейского сообщества.

Высокий правовой статус судей, понятый односторонне, может привести к судебному произволу, к судебной вольнице, от которой одни слезы. Самая надежная и эффективная гарантия от этого - *личность* судьи. Не случайно же американский юрист Рой Кон говорит: «Не показывайте мне кодекс - покажите мне судью». Высокий правовой статус судей - это не личная привилегия, не вседозволенность, а добропорядочность, добросовестность, честность, ответственность перед гражданами, обществом в целом. От «тяпкина-ляпкина» хорошего судью отличает, прежде всего, высокая нравственность. Следовательно, юристы, стремящиеся стать настоящими судьями, заботящиеся о том, чтобы граждане доверяли судам, судебной системе в целом, должны помнить не только о праве и законе, но и о морали, нравственных основах взаимоотношений между людьми. А это выводит на тему *судебной этики*, которая вроде бы напрямую и не связана с конституционным правом, но в то же время многие институты ее вне этики становятся труднореализуемыми. Принимая во внимание это обстоятельство, высшими органами российского судейского сообщества - Вторым Всероссийским съездом судей и Советом судей РФ - 21 октября 1999 года принят Кодекс чести судьи Российской Федерации, который состоит из четырех статей.

Статья 1. Общие требования, предъявляемые к судье

1. В своей деятельности судья обязан руководствоваться наряду с Конституцией и другими законодательными актами, действующими на территории Российской Федерации, общепринятыми нормами нравственности и правилами поведения, способствовать утверждению в обществе уверенности в справедливости, беспристрастности и независимости суда.

2. Выполнение обязанностей по осуществлению правосудия должно иметь для судьи приоритетное значение над иными занятиями.

3. Судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти. Он не вправе причинять ущерб престижу своей профессии в угоду личным интересам или интересам других лиц.

340

4. Судья в любой ситуации должен сохранять личное достоинство, заботиться о своей чести, избегать всего, что могло бы причинить ущерб репутации и поставить под сомнения его объективность и независимость при осуществлении правосудия.

Статья 2. Правила осуществления профессиональной деятельности судьи

1. Судья обязан быть беспристрастным, не допуская влияния на свою профессиональную деятельность кого бы то ни было, в том числе своих родственников, друзей или знакомых.

2. Судья при принятии им решения по делу должен быть свободным от приверженности одной из сторон, от влияния общественного мнения, от опасения перед критикой его деятельности.

3. Судья обязан поддерживать свою квалификацию на высоком уровне, необходимом для надлежащего исполнения обязанностей по осуществлению правосудия.

4. Судья должен проявлять терпение, вежливость, тактичность и уважение к участникам судебного разбирательства и другим лицам, с которыми он общается при исполнении служебных обязанностей. Этого же судья должен требовать от работников аппарата суда.

5. Судья обязан хранить профессиональную тайну в отношении информации, полученной в ходе исполнения своих обязанностей. Судья не вправе делать публичных заявлений, комментариев, выступлений в прессе по делам, находящимся в производстве суда до вступления в силу постановлений, принятым по ним. Судья не вправе публично, вне рамок профессиональной деятельности, подвергать сомнению постановления судов, вступивших в законную силу, и действия своих коллег.

6. Судья должен с уважением и пониманием относиться к стремлению средств массовой информации освещать деятельность суда и оказывать им необходимое содействие, если это не будет мешать проведению судебного процесса или использоваться для оказания воздействия на суд.

7. Судья должен добросовестно исполнять свои профессиональные обязанности и принимать все необходимые меры для своевременного рассмотрения дел и материалов.

Статья 3. Внеслужебная деятельность судьи 1. Внеслужебная деятельность судьи не должна вызывать

сомнений в его объективности, справедливости и неподкупности.

341

2. Судья вправе заниматься любым видом деятельности, если это не противоречит требованиям Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и настоящего Кодекса.

2. Судья может участвовать в общественной деятельности, если она не наносит ущерб авторитету суда и надлежащему исполнению судьей профессиональных обязанностей.

3. Судья может участвовать в публичных заседаниях и контактировать иным образом с органами законодательной и исполнительной власти или их должностными лицами по вопросам, касающимся права, правовой системы или осуществления правосудия, если при подобных контактах не оказывается давления на судью в связи с выполнением им своих профессиональных обязанностей и не возникает сомнений в его объективности.

4. Судья не вправе принадлежать к политическим партиям и движениям, поддерживать их материально или иным способом, а также публично выражать свои политические взгляды, участвовать в шествиях и демонстрациях, имеющих политический характер или в других политических акциях.

5. Судья должен избегать любых личных связей, которые могут причинить ущерб репутации, затронуть его честь и достоинство.

7. Судья должен воздерживаться от финансовых и деловых связей, которые способны нарушить его беспристрастность, помешать ему должным образом исполнять свои обязанности.

Статья 4. Ответственность судьи за нарушение требований настоящего Кодекса

1. За совершение должностного или иного проступка судья несет ответственность в соответствии с действующим законодательством при соблюдении установленных гарантий его неприкосновенности.

2. Нарушение требований Кодекса чести судьи рассматривается квалификационными коллегиями судей. При этом учитываются все обстоятельства совершенного проступка, его тяжесть и ущерб, причиненный авторитету судебной власти.

3. За совершение проступка, поносящего честь и достоинство судьи, умалившего авторитет судебной власти, его полномочия квалификационная коллегия судей может прекратить в порядке, предусмотренном Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

342

Примечание. Проступком, поносящим честь и достоинство судьи, признается такое действие или бездействие, которое хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием судьи.

Кодекс чести судьи РФ устанавливает правила поведения судьи в профессиональной и внеслужебной деятельности, обязательные для каждого судьи РФ независимо от занимаемой должности, а также для судей, находящихся в отставке, но сохраняющих звание судьи и принадлежность к судейскому сообществу.

4. Прокуратура и адвокатура. Если в соответствии с Конституцией СССР 1977 года в Конституции РСФСР 1978 года *прокуратуре* была отведена целая глава, включающая четыре статьи (глава 22, статьи 176-179), то в Конституции РФ 12 декабря 1993 г. прокуратуре посвящена лишь одна статья - 129. Согласно этой статье Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ.

Детально полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определены ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции ФЗ от 17 ноября 1995 года.

Целью и смыслом деятельности прокуратуры является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Прокуратура организована и действует на основе следующих принципов: централизации, независимости, законности, гласности.

Прокуратура выполняет достаточно широкий круг функций и перечень их не является закрытым. В соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ» можно выделить четыре основных направления прокурорского надзора:

а) надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и ис-

343

полнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

б) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и

ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

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

г) надзор за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания заключенных под стражу.

Каждое указанное направление прокурорского надзора характеризуется своим предметом, полномочиями, специфическими актами реагирования на нарушения закона.

Каково же место прокуратуры в механизме государства, в системе его органов?

Поскольку Конституция РФ статью, посвященную прокуратуре, отнесла к главе «Судебная власть», то вроде бы прокуратуру надо бы рассматривать как элемент судебной власти. Отдельные авторы так и считают. Но существуют и другие мнения. Так, по мнению некоторых авторов, создатели Конституции не знали, куда помещать эту статью. Если ранее в России прокуратура и суд составляли элементы одной карательной системы, то по советской традиции статью о прокуратуре поместили в главу «Судебная власть. Но это не должно давать повод рассматривать прокуратуру как один из органов судебной власти. Единственный субъект этой власти - суд. Прокуратура - это подсистема органов исполнительной власти, деятельность которых не имеет отношения к надлежащей правовой процедуре. По мнению Ю.И. Скуратова, «до принятия Конституции 1993 г. прокуратура была своего рода контрольным органом законодательной власти, чему соответствовал порядок назначения Генерального Прокурора Российской Федерации

344

на должность, его подотчетность только высшим законодательным органам... В настоящее время Президент, будучи главой государства, принимает на себя ответственность за состояние правовой системы и правопорядка. Прокуратура должна стать важной опорой президентской власти в ее усилиях по преодолению правовой нестабильности в обществе, повышению авторитета законов и подзаконных актов». Достаточно распространенной является точка зрения (М.В. Баглай¹, Е.И. Колюшин⁵, А.М. Медведев⁶ и др.), согласно которой прокуратура не входит ни в одну из трех ветвей власти, тем более в судебную, хотя и взаимодействует с ней. С этой точки зрения, прокуратура - специфический самостоятельный орган, который может успешно функционировать лишь при условии, если существует как единая централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору.

В период «парада суверенитетов» большому испытанию был подвергнут принцип централизма, который рассматривается как один из важнейших принципов организации и деятельности прокуратуры. По подобию 20-х годов предлагалось прокуратуру децентрализовать.

Все это, на наш взгляд, свидетельствует о том, что научная и общественная мысль находится в состоянии поиска места прокуратуры в механизме государства, а в более широком смысле - общества в целом.

Сравнительный анализ приводит к выводу, что существуют различные модели организации и деятельности прокуратуры. Так, одна из них может быть обозначена как «прокуратура - орган надзора за законностью», а другая - «прокурор - представитель обвинительной власти». Принципам правового государства гражданского общества, на наш взгляд, больше соответствует вторая модель.

Суть ее заключается в том, что прокуратура, защищая права и свободы человека и гражданина, их законные интересы, обслуживает главным образом правосудие. В суде прокурор - государственный обвинитель, сторона в судебном процессе. В соответствии с принципом состязательности и равноправия сторон, соблюдение которого создает благоприятные условия для обнаружения права, установления истины, прокурор уже не может осуществлять надзор за судом. В этом случае не прокурор оказывается над судом, а суд - над прокурором. А это повышает авторитет суда, уменьшает число судебных ошибок.

345

Однако в действующем законодательстве о прокуратуре реализована идея, по которой за прокуратурой сохранен очень широкий спектр деятельности. Между тем, централизованная, многофункциональная, малосвязанная с классическими тремя ветвями власти — законодательной, исполнительной, судебной — прокуратура, которая осуществляет тотальный надзор, больше соответствует полицейскому государству. Ни фискалы при Петре I, ни прокуроры — «око государево» при Екатерине II не продвинули общество и государство в направлении повышения гражданского и правового начал. В этой связи проблема места прокуратуры в механизме государства сегодня актуализируется. Нужны новые идеи. Возможно, необходима реформа всей сложившейся системы прокуратуры.

В отличие от прокуратуры, **адвокатуры** в Конституции РФ отдельная статья не посвящена, но как таковым вопросам правозащиты уделено достаточно много внимания. Так, в части 2 статьи 45 Конституции РФ сказано, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами,

не запрещенными законом», а часть 1 статьи 46 гласит: «Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно». Пункт «л» части 1 статьи 72 Конституции РФ вопрос о кадрах адвокатуры отнес к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Адвокаты в Европе - издавна одна из престижных профессий. В России институт адвокатуры появился в середине XIX века, во время либеральных реформ. Он сразу зарекомендовал себя как демократическое учреждение, стремящееся утвердить в обществе право, добро, справедливость. В определенной мере эти традиции действовали и в советское время. Адвокаты, работающие в юридических консультациях, объединялись в республиканские, краевые и областные коллегии адвокатов, которые являлись самостоятельными организациями, обладающими своим имуществом и живущими по своим внутренним регламентам. Попытки объединить децентрализованные коллегии в некое централизованное объединение в советское время успеха не имели. В постсоветское время активно обсуждаются различные стороны развития адвокатуры как демократического правозащитного образования. Очень остро стоят следующие вопросы: нужно ли, чтобы адвокатская ассоциация была одной в пределах всей

346

I

России? Могут ли параллельно сложившимся коллегиям адвокатов формироваться альтернативные адвокатские коллегии? Обязательно ли, чтобы адвокат работал в составе какой-то юридической консультации, или он может выступать как «независимый» юрист?

Основным содержанием труда адвоката является оказание юридической помощи. Формы и методы оказания такой помощи разнообразны. В судебном процессе прокурор и адвокат - противоположности. Если прокурор - государственный обвинитель, то адвокат — «общественный» защитник. Однако, как отмечалось на состоявшемся в Москве Первом Всероссийском конгрессе адвокатов, в котором приняли участие почти две с половиной тысячи правозащитников, представляющих 134 адвокатские коллегии из 84 регионов страны, сегодня адвокаты сами нуждаются в юридической поддержке. Нередко адвокатов игнорируют работники правоохранительных органов, местные чиновники. Случается, что их задерживают без достаточных оснований, избивают, не допускают до находящихся в следственных изоляторах клиентов⁷.

Вступивший в действие 1 июля 2002 года Федеральный закон от 31 мая 2002 года N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации", будем надеяться, поспособствует повышению активности адвокатов, улучшению качества оказываемой ими юридической помощи, упорядочению взаимоотношений с органами правопорядка, следствия в защите прав граждан в судебных заседаниях. Хотя, конечно, есть проблемы, которые только принятием закона не решить.

Завершая тему судебной власти, хотелось бы заострить внимание на следующем.

Всякая власть, какой бы хорошей она ни была, при определенных условиях может поступать произвольно. Частота, размах произвольных действий, величина причиняемого ими ущерба (материального и морального) могут быть различными. Это зависит от многих факторов, часть которых толком еще и не изучена. Судебная власть, хотя и судебная, все же власть.

Следовательно, она тоже может быть источником произвола. Безусловно, ничего хорошего, когда судебная власть вместо поиска и утверждения истины и права принимает произвольные решения, нет. Произвол он и есть произвол. Как же противостоять ему? Может быть, одному виду

произвола противо-

347

поставить другую его разновидность? Думается, это не решение. В советское время уже пытались преодолеть судебный и иной произвол, опираясь на произвол партийный. Финал известен. Ничего не добились, но все разрушили. Решение в другом - в праве. На наш взгляд, судебному произволу должна быть противопоставлена умная сила права. **Судебное право!** Вот тот конституционно-правовой институт, который может способствовать развитию судебной власти в качестве самостоятельной, независимой, компетентной и мудрой ветви, пользующейся доверием членов общества и обеспечивающей защиту их прав и свобод в конфликтных ситуациях.

В принципе вопрос о судебном праве для юридической науки не нов. В советское время,

например, он обсуждался неоднократно: в 20-30-е годы, в 40-е, 70-е. Так, сторонниками концепции судебного права были Н.Н. Полянский, А.Л. Ривлин, М.С. Строгович, В.М. Савицкий и ряд других видных ученых-юристов⁸. Но были и противники ее. Так, Е.И. Вильнянский одно время оценивал концепцию судебного права как «практически бесцельную»⁹. И отчасти он был прав. Какое же судебное право, когда властвуют неконституционные «двойки», «тройки», всюду действует «телефонное право». Однако, если судить по большому счету, все же истина, на наш взгляд, на стороне тех, кто с той или иной степенью обстоятельности и доказательственности отстаивает идею судебного права как достаточно сложного правового образования в действующей системе права. И дело не только в том, что концепция судебного права больше соответствует реализации принципов правового государства и гражданского общества, сколько в том, что она при глубоком осмыслении и бережной, умелой реализации на деле, на практике может обеспечить то, когда суд - не на осуд, а на рассуд. Концепция судебного права, в которой центральное место отводится таким понятиям и явлениям как суд, стороны, состязательность, иск, способствует преодолению различий между, например, гражданским и уголовным процессом, которые не соответствуют высокогуманному и демократическому процедурно-процессуальному праву. При внимательном анализе достаточно ясно просматриваются особенности предмета и метода судебного права. Следовательно, в новое время надо бы вновь обратиться к теме судебного права и, обстоятельно рассмотрев ее, утвердить его в качестве полноценного правового образования в отечественной сис-

348

чественной системе права, которое открывает хорошие перспективы для совершенствования, прежде всего, конституционно-правовой основы судебной власти, правосудия в подлинном, высоком значении этого слова.

В развитии судопроизводства И.Я. Фойницкий различал три этапа, которым соответствуют три типа процесса: частно-исковой, инквизиционный (розыскной) и состязательно-публичный). Первая форма процесса, которая крайне деформирована и где вопрос о постижении истины (правды) вовсе не актуален (прав тот, кто выдержал испытание, победил в поединке), вроде бы преодолена, но существующая судебная система все еще сохраняет многие атрибуты инквизиционного суда, а надо бы, чтобы суды стали цивилизованными¹⁰.

Примечания

¹ Суд через Интернет? А почему бы и нет! // Российская газета. - 2000. - 24 февр.

² Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв ред. В.А. Четвернин. - М, 1997. - С.526-527.

³ Государственное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. О.Е. Кутафина). - М.: Юрид. лит., 1996.- С.538-539; Конституционное право. Учебник для юридических вузов и факультетов / Отв. ред. А.Е. Козлов. - М.: БЕК, 1996. - С.357-365.

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. - М.: НОРМА - ИНФРА •М, 1999.-С.659-669.

⁵ Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. - М.: Изд-во МГУ, 1999. - С.323.

⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: БЕК, 1994.-С.403-407.

⁷ Не претендуя на истину в последней инстанции, хотелось бы отметить следующее. Принято относить к правозащитникам только тех, кто активно отстаивает права и свободы человека и гражданина, если они нарушаются самим государством, которое, как правовое учреждение, не должно было бы этого делать. В этом случае из числа правозащитников адвокаты выпадают. Однако, по нашему мнению, при расширенном толковании понятия «правозащитник» этим понятием охватывается и адвокатская деятельность. Следовательно, и адвокаты.

⁸ См.: Советское государство и право. - 1939. - № 3; Информационный бюллетень Института права АН СССР. - 1944. - № 1-2; Советское государство и право. - 1956. - № 10. - С.127-129.

349

⁹ Советское государство и право. - 1956. - № 10. - С.127-129.

¹⁰ Более основательную аргументацию в пользу концепции судебного права см.: Полянский Н.Н., Строгович М.С., Савицкий В.М., Мельников А.А. Проблемы судебного права / Под ред. В.М. Савицкого. - М.: Наука, 1983.

350

Часть вторая

РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Лекция 17

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Есть легионы сорванцов,

у которых на языке "государство ",

а в мыслях — пирог с казенной начинкою.

Михаил Евграфович Салтыков-Щедрин

1. Понятие административно-территориального устройства субъекта РФ. В самом общем виде *административно-территориальное устройство субъекта РФ - деление территории субъекта РФ на части (административно-территориальные единицы), являющиеся основой для организации и функционирования структур публичной власти, призванных обеспечивать надежное управление всеми многообразными социальными процессами на территории соответствующего субъекта РФ.*

Согласно действующему законодательству, *административно-территориальное устройство находится в ведении субъектов РФ.* Такой вывод вытекает из смысла статей 67, 71-73

Конституции РФ. Кроме того, Конституционный Суд РФ, рассмотрев дело о конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", в своем Постановлении (абзац 5, пункт 4) указал, что из федеративной природы российской государственности в том виде, как она закреплена в статьях 1 (часть первая), 11 (часть вторая), главе 3 "Федеративное устройство" (в том числе в статьях 66 (часть первая), 71, 72, 73, 76, 77 Конституции РФ), вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, - их территориальное устройство. Следовательно, при расширительном толковании этого положения можно заключить: территория субъекта РФ является основой для организации и функционирования органов госу-

351

дарственной власти и органов местного самоуправления субъектов РФ. Но часть первая статьи 78 Конституции РФ предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Кроме того, на территории субъектов РФ находятся и функционируют судебные учреждения, органы прокуратуры, ряд других надзорных и прочих инстанций. Значит - на территорию субъекта РФ приходится большая нагрузка. Хотя первоначально, возможно, и мыслилось так, что на территории субъекта РФ будут действовать лишь его органы государственной власти и органы местного самоуправления, на самом деле она (территория) является в определенных случаях еще и полем деятельности федеральных органов государственной власти.

Правовую основу административно-территориального устройства субъекта РФ образуют Конституция РФ, федеральное законодательство, конституции и уставы субъектов РФ, региональное законодательство. В конституциях и уставах субъектов РФ вопросы административно-территориального устройства решаются по-разному. Некоторые субъекты РФ ограничиваются тем, что прописывают в своих учредительных документах только наиболее важные с их точки зрения вопросы. Например, в Конституции Республики Татарстан указывается лишь на то, что территория Республики Татарстан неприкосновенна и делится на районы и города республиканского подчинения, а районы - на города, поселки и сельсоветы, крупные города - на районы (статьи 60, 63). Однако в учредительных документах целого ряда субъектов РФ (в Конституции Удмуртской Республики, уставах Астраханской, Белгородской, Тамбовской, Читинской областей, Уставе (Основном законе) Ханты-Мансийского автономного округа и др.) вопросы административно-территориального устройства прописаны с той или иной степенью основательности. Указывается площадь территории субъекта РФ, обозначается состав административно-территориальных единиц, дается перечень территориальных образований и т.д. Любопытно решение вопроса об административно-территориальном устройстве, данное в статье 2 Устава Нижегородской области. Здесь говорится, что вопросы административно-территориального устройства области решаются органами государственной власти области с соблюдением федерального законодательст-

352

ва. Перечень административно-территориальных единиц, находящихся в их составе населенных пунктов приводится в реестре административно-территориального устройства области

Конституции и уставы многих субъектов РФ предусматривают принятие регионального закона об административно-территориальном устройстве соответствующего субъекта РФ. Например, в Республике Башкортостан Закон "Об административно-территориальном устройстве Республики Башкортостан и территориях муниципальных образований" принят 13 июля 1993 года и действует по настоящее время, правда, в новой редакции - от 25 декабря 2002 г.¹ В основе административно-территориального устройства субъекта РФ лежат определенные *принципы*. В ряде субъектов РФ

эти принципы легализованы в региональных законах. Например, в части второй статьи 16 Устава Иркутской области записано, что административно-территориальное устройство области основывается на исторически сложившемся расселении и с учетом следующих факторов: географического положения и размера территории; численности населения; национальных, этнических, языковых, религиозных, бытовых особенностей жизни населения; возможности и эффективности организации местного самоуправления и выполнения отдельных функций отраслевого управления; уровня экономического развития территории; материально-финансовых условий жизнедеятельности населения. Однако чаще всего они являются результатом теоретического осмысления большего объема нормативного и фактического материала. На наш взгляд, в целом при административно-территориальном устройстве субъектов РФ должны приниматься во внимание, по меньшей мере, следующие обстоятельства:

- размер территории, ее природно-географическая специфика и особенности исторического развития;
- количество населения, характер его расселения, этнический состав и обусловленные этим бытовые, культурные, конфессиональные и другие существенные особенности;
- уровень экономического развития субъекта в целом и его отдельных частей;
- необходимость организации эффективного государственного управления и местного самоуправления и создание благоприятных

353

социально-экономических и финансовых условий для достойной жизни населения.

Они и образуют базовые принципы административно-территориального устройства субъектов РФ.

Принципы административно-территориального устройства субъекта РФ — важная и самостоятельная проблема. Однако на этот счет в юридической литературе нет единства во взглядах ученых-юристов и специалистов. Так, по мнению профессора Олега Емельяновича Кутафина, важнейшими принципами, в соответствии с которыми организуется административно-территориальное устройство субъекта РФ, являются: экономический и национальный принципы, а также принцип максимального приближения как государственного аппарата, так и местного самоуправления к населению². С точки зрения авторов учебно-методического пособия "Конституционное право в вопросах и ответах" под редакцией профессора А.В. Малько (М.: Юрист, 1999), различаются следующие принципы административно-территориального устройства: социально-экономический (учет особенностей направления развития экономики данной местности, а также специфики традиционной занятости населения); географический (выделение границ административно-территориальных единиц с учетом рельефа местности); демографический (естественный рост населения ведет, как правило, к увеличению количества административно-территориальных единиц); исторически-национальный (учет особенностей традиций, быта, хозяйственного профиля компактно проживающих групп населения). Доцент А.А. Югов ведет речь не о принципах, а об условиях, которые необходимо, по его мнению, соблюдать, чтобы рационально решать вопросы организации административно-территориального устройства. К таким условиям он относит: 1) приближение инфраструктуры государственного аппарата и учреждений к населению с целью более удобного и эффективного его обслуживания; 2) создание благоприятных возможностей для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными, хозяйственными и общественными делами; 3) учет национального момента, этнических особенностей, чувства "малой родины"; 4) использование исторических, природных и экономических факторов; 5) формирование благоприятных условий для эффективной хозяйственной деятельности на основе многообразия форм собственности и свободы экономического выбора; 6) соблюдение принципа стабильности и устойчивости административно-территориальных единиц, установление

354

правового механизма обоснованного изменения административно-территориального деления³. Сложность решения вопроса состоит, прежде всего, в том, что отдельные авторы понятие "административно-территориальное устройство" рассматривают предельно широко, как разделение на части территории не отдельного субъекта государства, а государства в целом. Если исходить из этих позиций, то достаточно широко распространенному понятию "государственно-территориальное устройство" не остается места. Кроме того, хотя достаточно часто подчеркивается та мысль, что административно-территориальное устройство является стабильной основой организации публичной власти, на самом деле оно (административно-территориальное устройство) меняется с определенной периодичностью достаточно часто. Например, если даже взять только советский период истории России, то административно-территориальное деление ее изменялось трижды. Наконец, на понимание содержания принципов административно-территориального устройства накладывает свой отпечаток ментальность тех, кто занимается разработкой данной проблемы. Далеко не всем удается удержаться в рамках научного подхода, который требует многого, но, прежде всего, объективности. Следовательно, тема принципов административно-территориального устройства субъекта РФ, на наш взгляд, нуждается в

дальнейшей разработке.

2. Виды административно-территориальных единиц субъектов РФ. Состоявшаяся в субъектах РФ реформа административно-территориального устройства сильно разнообразила виды административно-территориальных единиц. Наряду с традиционными районами и городами появились их новые виды: административные округа, уезды, территориальные единицы с особым статусом и др.

Район. Различаются *сельские и городские* районы. *Сельский район* - административно-территориальная единица, являющаяся частью республики, края, области, автономного округа, автономной области и представляющая собой сложный многоотраслевой организм, в котором ведущее место принадлежит определенному виду производства (обычно сельскохозяйственному, но бывает и другому виду, например, лесному). Кроме того, каждый район образует базу для всех видов социально-культурного обслуживания сельского населения. *Городской район* - это административно-территориальная еди-

355

ница города, образующаяся с учетом исторических, географических, градостроительных особенностей соответствующих территорий, численности населения, социально-экономических характеристик, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры, возможностей решения местных вопросов в интересах городского населения. В составе городских районов могут находиться *микрорайоны*.

Особую разновидность районов представляют *национальные районы*, которые могут быть образованы на территории некоторых субъектов РФ, где компактно проживает численно небольшая группа представителей определенной нации. Например, немецкие национальные районы созданы в Алтайском крае и в Омской области.

Город - это административно-территориальная единица, где сосредотачиваются промышленные предприятия, предприятия и учреждения коммунального хозяйства, объекты жилого фонда, образовательных, культурных, научных, медицинских и других учреждений, связанных с обслуживанием населения. По подчиненности, зависящей от значения города, численности его населения, уровня его промышленного и культурного развития, перспектив развития и ряда других условий все города делятся на следующие виды: города *федерального* значения, города *республиканского* значения (республики в составе РФ); города *краевого, областного, окружного* (автономный округ) значения; **города районного** значения.

Административный округ - это административно-территориальная единица города (Москва) или области (Свердловская область), образуемая для более эффективного управления соответствующими территориями, координации деятельности администрации городских или сельских районов и городов, территориальных служб отраслевых администраций указанных административно-территориальных единиц, осуществления контроля за надлежащим исполнением правовых актов города или области.

Территориальная единица с особым (специальным) статусом. Образование такой единицы предусмотрено, например, в Уставе Архангельской области, Уставе (Основном законе) города Москвы. Как правило, территориальное образование с особым (специальным) статусом представляет собой историко-культурную, лесопарковую, промышленную зону, а также территории, используемые для

356

обеспечения городского или сельского хозяйства, транспортных ко^ммуникаций, энерго - водоснабжения населенных пунктов, террито^рии ярмарок, выставок и другие.

Сельсовет - административно-территориальная единица, охватывающая своими границами один сельский населенный пункт или несколько таких населенных пунктов вместе с прилегающими землями.

Поссовет - административно-территориальная единица, охватывающая своими границами один поселок городского типа или несколько таких поселков с примыкающими к ним сельскими нас^еленными пунктами вместе с прилегающими землями.

Градостроительный кодекс РФ предусматривает возможность образования таких административно-территориальных единиц, к^н уезд, *сельский округ (волость)*. Однако эти административ^н территориальные образования пока встречаются нечасто. Например* один уезд - Краснотуринский - образован в Свердловской области* ^а в Псковской области волостями именуются низшие административно-территориальные единицы.

3. Правовой статус закрытого административ^нЮ-территориального образования. Согласно

Закону РФ от 14 июля 1992 года "О закрытом административно-территориальном образовании" (с многочисленными изменениями и дополнениями), закрытым административно-территориальным образованием признается име¹щие органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, во²енные и иные объекты, для которых необходим особый режим безо³пного функционирования и охраны государственной тайны, включавшей специальные условия проживания людей.

Закрытое административно-территориальное образование ~ особая административно-территориальная единица. Оно находится в ведении федеральных органов государственной власти. В определ⁴ении границ и режима функционирования такого рода территориального образования имеет место определенная специфика.

Так, границы закрытого административно-территориальнс⁵го образования могут не совпадать с границами субъектов РФ (р

357

лики, края, области, автономной области, автономных округов, районов). Населенные пункты, расположенные в пределах закрытого административно-территориального образования, имеют официальные географические названия и вносятся в соответствующие картографические и иные документы, за исключением случаев, специально установленных высшими органами государственной власти РФ. Закрытое административно-территориальное образование - "режимная" административно-территориальная единица. Условия проживания и работы граждан в них подчинены необходимости обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов.

4. Порядок создания, преобразования, упразднения административно-территориальных единиц субъектов РФ. Вопросы административно-территориального устройства - создания, реорганизации, упразднения административно-территориальных единиц, их наименования, переименования, изменения границ, установления административных центров — решаются органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в пределах своей компетенции. При этом, как правило, в порядке, устанавливаемым региональным законом, учитывается мнение населения, интересы которого затрагиваются,

В учредительных документах отдельных субъектов закреплено (и это, на наш взгляд, хорошо), что руководство субъекта РФ и органы местного самоуправления обеспечивают регистрацию административно-территориальных единиц, информируют население об административно-территориальном делении субъекта РФ и о его изменениях. Споры по вопросам административно-территориального устройства рассматриваются в суде. Например, в части второй статьи 21 Устава (Основного закона) Москвы записано: "Правовые акты города Москвы по вопросам образования, преобразования и упразднения территориальных единиц, присвоения им наименований, установления и изменения их границ с нарушением настоящего Устава, могут быть обжалованы в Московском городском суде".

Решение о создании закрытого административно-территориального образования с установлением его подчиненности принимается на федеральном уровне, - Президентом по представле-

358

нию Правительства, - в случаях, если иные меры не могут обеспечить безопасное функционирование предприятий и объектов.

В законодательных актах ряда субъектов РФ (например, в Уставе Белгородской области) предусматривается символика не только самого субъекта РФ, но и района, города, поселка, села и т. д.

Примечания

¹ См.: Республика Башкортостан. - 2003. - 16 янв.

См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России-Учебник. - М: Юрист, 1995. - С.285

³ Государственное устройство Российской Федерации. Учебное пособие. -Екатеринбург, 1993. - С.62

359

Лекция 18

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Власть исполнительная да покорится
власти законодательной¹*

В.Д. Набоков

В сложившемся в СССР едином хозяйственном комплексе его субъектами были отраслевые министерства и ведомства, крупнейшие промышленные объединения, которые хозяйничали в республиках, краях и областях. Развал СССР - государственно-политической единицы, созданной для реализации коммунистического учения в бывшей царской России и содействия его торжеству во всем мире, крушение тоталитарных режимов в союзных с ним иных государствах, "парад суверенитетов", "невольная революция" 19-23 августа 1991 года и последовавшие за ней события, в частности подписание Федеративного договора 31 марта 1992 года, привели к тому, что ситуация в России в корне изменилась: появились новые субъекты, а сила и действенность прежних субъектов свелись практически к нулю. Организация государственной власти в этих субъектах не та, что была в РСФСР и СССР.

Основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации определены в Конституции РФ, ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 г., ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" от 4 января 1999 г., ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г., а также в конституциях и уставах субъектов РФ.

1. Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации и принципы организации их деятельности. Анализ норм, относящихся к организации государственной власти в субъектах РФ, и практики их реализации, приводит к выводу о

360

том, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти, но общие принципы организации системы этих органов устанавливаются совместно РФ и ее субъектами (пункт 2 статьи 11, пункт "н" части 1 статьи 72 Конституции РФ).

*Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют **законодательный** (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, **высший исполнительный орган государственной власти** субъекта Российской Федерации, **иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации**, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**.*

Деятельность же этих органов осуществляется в соответствии со следующими **принципами**:

- а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- г) единство системы государственной власти;
- д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

361

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации призваны:

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

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются

Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ и (или) пересмотра ее положений, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

В соответствии с Конституцией РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

На территории субъекта Российской Федерации могут располагаться и функционировать федеральные суды и федеральные органы исполнительной власти. При этом федеральные суды образуют и осуществляют свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", иными федеральными законами. А фе-

362

деральные органы исполнительной власти осуществляют свои полномочия на территории субъекта Российской Федерации непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы. Положения об указанных территориальных органах утверждаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

2. Основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Субъекты РФ имеют органы законодательной власти, образованные на представительной основе. Именно поэтому в законодательстве они обозначаются как законодательный (представительный) орган субъекта РФ, хотя, на наш взгляд, было бы лучше именовать их "местный парламент", а еще лучше, с учетом мировой практики - *легислатура*.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, его структура **устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций.**

Законодательные (представительные) органы государственной власти *республик* обычно именуются: Государственное собрание (5), Государственный совет (5), Народное собрание (3), Парламент (5), редко Верховный совет (2). В отдельных республиках для обозначения законодательных (представительных) органов государственной власти используются двойные наименования (Государственный совет - Хасэ в Адыгее, Государственное собрание - Курултай в Башкортостане, Верховный совет - Хурултай в Хакасии). В Тыве действуют два представительных органа — Верховный Хурал (парламент) и Великий Хурал (Съезд).

В краях наиболее популярным обозначением является законодательное собрание (Алтайский, Краснодарский и Красноярский края). Вместе с тем, используется и наименование "Краевая дума" (Приморский и Хабаровский края) Законодательный (представительный) орган государственной власти Ставропольского края именуется Государственной думой. Рассматриваемые органы в **областях** чаще именуются Областной думой, реже, в том числе в Еврейской автономной области, - Законодательным собранием (16 случаев против

363

26), иногда - Собрание депутатов, редко - Представительное собрание, Областное собрание, Областной совет депутатов.

Законодательный (представительный) орган государственной власти **Москвы** - Государственная Дума, **Санкт-Петербурга** - Городская Дума.

В автономных округах принято название "Дума". Лишь в двух автономных округах (Коми-Пермячком и Ненецком) используется понятие "Законодательное собрание".

В подавляющем большинстве субъектов РФ законодательные (представительные) органы субъектов РФ однопалатные. Лишь в отдельных республиках (Кабардино-Балкарии, Карелии и Якутии) и одной области (Свердловской) законодательные (представительные) органы состоят из двух палат. Число депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ, в том числе работающих на постоянной основе, устанавливается не федеральным, а региональным

законодательством.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет. На сегодня на пять лет избираются лишь депутаты Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан, а в остальных субъектах РФ либо на два года, либо на четыре. Причем, на двухлетний срок избираются депутаты в законодательные (представительные) органы государственной власти всех субъектов РФ, кроме 13 республик. В законодательные (представительные) органы государственной власти Адыгеи, Алтая, Бурятии, Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Карачаево-Черкессии, Карелии, Коми, Саха (Якутии), Северной Осетии - Алании, Тывы, Удмуртии, Чувашии депутаты избираются на 4 года.

Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Феде-

364

рации. Прежде всего, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) принимает конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и поправки к ним, если иное не установлено конституцией (уставом) этого субъекта;

б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

в) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Только законом субъекта Российской Федерации:

а) утверждается бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а в случае, если указанная должность не установлена, то руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации));

б) устанавливаются основы организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации; в пределах полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определяется порядок деятельности органов местного самоуправления;

г) утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

д) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта Российской Федерации, а также порядок их взимания;

365

е) устанавливается порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта Российской Федерации, утверждаются отчеты о расходовании средств этих фондов;

ж) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, в том числе долями (паями, акциями) субъекта Российской Федерации в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий, иных организационно-правовых форм;

з) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации;

и) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации;

- к) устанавливается порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- л) устанавливается административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения;
- м) утверждается схема управления субъектом Российской Федерации, определяется структура высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- н) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации.

Обязательно постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

- назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также дата выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- назначается референдум субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации;

366

- оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;
- утверждается соглашение об изменении границ субъекта Российской Федерации;
- назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации;
- оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными законами к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации:

- а) осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;
- б) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Если конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, то полномочия каждой из палат осуществляются в соответствии с конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Он самостоятельно решает вопросы *организационного, правового, информационного, матери-*

367

ально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Расходы на обеспечение этой деятельности утверждаются самим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и предусматриваются отдельной строкой в его бюджете. Возможно ли досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации?

На этот вопрос ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" дает

положительный ответ.

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае:

- а) принятия указанным органом решения о самороспуске в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации;
- б) роспуска законодательного (представительного) органа указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (устава) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;
- в) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа госу-

368

дарственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

- г) вступления в силу федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого по инициативе Президента РФ, в связи с принятием ранее данным органом акта, противоречащего актам большей юридической силы.

Если полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта прекращены досрочно, то в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ назначаются внеочередные выборы, которые должны были проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении его полномочий.

Так, часть 1 статьи ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" устанавливает, что "законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации". На наш взгляд, эта норма частично противоречит Конституции РФ, так как по ней носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. А высшим непосредственным выражением власти являются референдум и свободные выборы. Как известно, существуют разные виды референдумов и порой на референдумах принимаются законы (примером тому служит принятие на Всероссийском референдуме 12 декабря 1993 года Конституции РФ). В этой связи слово "единственным" в приведенной выше норме использовано некорректно.

3. Государственное собрание - Курултай — парламент Республики Башкортостан. Обобщать практику становления и развития парламентаризма в субъектах РФ в рамках настоящего издания едва ли целесообразно. Однако можно проиллюстрировать эти проблемы на примере одного из субъектов Федерации. Нам удобнее сделать это на примере Республики Башкортостан.

369

Как и Российская Федерация в целом, Республика Башкортостан, как ее часть, в образовании и деятельности своего парламента в целом придерживается принципов разделения властей, федерализма, многопартийности, которые, однако, в частностях порой реализуются непоследовательно.

Парламентаризм в башкирском крае имеет определенные исторические и социальные корни. Однако история "собственно" парламента Башкортостана еще непродолжительна. Подлинные парламентские традиции получили некоторое развитие лишь во время работы Верховного Совета Башкирской АССР двенадцатого созыва. Преемником этого органа стало двухпалатное Государственное Собрание — Курултай — Республики Башкортостан.

Двухпалатным Госсобранием стало в результате политического компромисса между находящимися в состоянии скрытого конфликта двумя группами депутатов Верховного Совета БАССР XII созыва: консерваторами и демократически настроенными умеренными либералами. Заботясь главным образом о

своем самосохранении, первые позволили вторым образовать Законодательную Палату — постоянно действующий законодательный орган, депутаты которой работают на профессиональной и постоянной основе, а вторые уступили первым Палату Представителей, которая, однако, по существу есть не что иное, как несколько модернизированный прежний Верховный Совет. Некоторое влияние на принятие такого компромиссного решения оказало то обстоятельство, что отдельными субъектами Российской Федерации (например, Саха-Якутией) к тому времени уже были образованы региональные двухпалатные парламенты. В данном случае депутаты Верховного Совета РБ действовали согласно принципу: мы не хуже.

Однако Госсобрание РБ двухпалатным стало лишь на бумаге. На деле же оно представляло собой нечто другое. Во-первых, в структуре Госсобрания сложилась сложная иерархия должностных лиц. Только первых лиц три: Председатель Законодательной палаты, Председатель Палаты представителей, Председатель Госсобрания. Причем, последняя должность с обозначенными в статьях 22 и 23 Закона РБ "О государственном собрании Республики Башкортостан" сроком и объемом полномочий никак не вписывалась в часть 1 статьи 87 Конституции РБ. Все эти явления не характерны для классического двухпалатного парламента. Во-вторых, и Законодательная Палата - профессиональная *de-jure*, но не профессиональная *de-facto*, и Палата представителей - непрофессиональная в обоих указанных отношениях - находились в силь-

370

ной фактической зависимости от Президента РБ и его администрации, которые во многом действуют как третья палата. А это уже явления совершенно чуждые классическому двухпалатному парламенту. Профессионален или не профессионален парламент - зависит не столько от его структуры, сколько от его **состава**, т.е. от депутатов, от их личностных качеств. А это ведет к актуализации темы формирования парламента, честных и чистых выборов. Вместе с тем в определенных пределах сохраняет свое значение и тема о структуре парламента. В самом деле, какой парламента лучше: **однопалатный** или **двухпалатный**? Этот вопрос уже рассматривался. Анализируя доводы в пользу двухпалатного парламента и однопалатного парламента, серьезные исследователи пришли к выводу, что ни один из доводов в пользу однопалатной системы не являются убедительными, но отсюда нельзя делать того вывода, что доводы в пользу двухпалатной системы сильнее, чем доводы в пользу однопалатной системы.

Если сказанное перенести на наш предмет, то можно позволить себе следующий вывод. На самых ранних стадиях переходного периода без двухпалатного парламента обойтись было невозможно (иное вело к катастрофе, вспомним события, связанные с расстрелом "Белого Дома" в Москве). Сейчас же иная ситуация. Теперь вполне можно обойтись однопалатным парламентом. Такой парламента лучше отвечает принципу **разделения властей**, в большей степени отвечает **профессионализации депутатов, прозрачен, менее громоздок и менее обременителен для государственного бюджета**.

С недавнего времени ситуация несколько изменилась. Новая редакция Конституции РБ от 3 декабря 2002 г. (статья 67) предусматривает уже однопалатный республиканский парламента, состоящий из 120 депутатов, избираемых на 5 лет. Вопросы ведения, порядок организации и деятельности Госсобрания РБ разрешены Законом РБ «О Государственном Собрании - Курултае - Республики Башкортостан» от 30 декабря 2002 г. (с изменениями от 27 мая 2003 г.).

В соответствии с этим законом к ведению Госсобрания относятся:

- 1) принятие Конституции Республики Башкортостан, внесение в нее изменений и дополнений;
- 2) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения РБ и предметам совместного ведения РФ и РБ в преде-

371

лах полномочий Республики Башкортостан;

3) толкование республиканских законов, контроль за их исполнением;

4) утверждение программ социально-экономического развития республики;

5) утверждение бюджета Республики Башкортостан и отчета о его исполнении;

6) установление в соответствии с федеральным законом налогов и сборов РБ;

7) утверждение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов РБ и отчетов об их исполнении;

8) осуществление контроля за исполнением бюджета РБ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов РБ;

9) установление порядка управления и распоряжения государственной собственностью РБ и контроль за его соблюдением;

10) установление административно-территориального устройства Республики Башкортостан и порядка его изменения;

11) решение вопросов, связанных с изменением границ Республики Башкортостан;

~ 12) утверждение заключения и расторжения договоров Республики Башкортостан;

13) установление порядка назначения и проведения референдума РБ, назначение даты его проведения;

14) установление порядка проведения выборов и назначение даты выборов депутатов Государственного Собрания;

- 15) установление порядка проведения выборов и назначение даты выборов Президента Республики Башкортостан;
 - 16) избрание Председателя Госсобрания и его заместителя;
 - 17) утверждение состава постоянных комитетов, комиссий Госсобрания;
 - 18) утверждение решений постоянных комитетов Госсобрания об избрании председателей, заместителей и членов постоянных комитетов, работающих на профессиональной постоянной основе;
 - 19) решение вопроса о недоверии (доверии) Президенту РБ;
 - 20) согласование назначения на должность Премьер-министра Правительства РБ;
 - 21) назначение на должность Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда РБ;
 - 22) согласование назначения Прокурора республики;
 - 23) внесение на рассмотрение Президента РБ, органов испол-
- 372
- нительной власти РБ предложений об изменениях и(или) дополнениях в правовые акты Президента РБ, нормативные правовые акты органов исполнительной власти РБ либо об их отмене;
- 24) обжалование актов Президента РБ, органов исполнительной власти РБ в судебном порядке;
 - 25) осуществление права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;
 - 26) проведение парламентских расследований и парламентских слушаний;
 - 27) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного РБ по правам человека;
 - 28) образование Контрольно-счетной палаты РБ;
 - 29) назначение на должность и освобождение от должности Председателя этой палаты;
 - 30) принятие обращений в Конституционный Суд РБ, Конституционный Суд РФ;
 - 31) избрание мировых судей;
 - 32) участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом;
 - 33) назначение представителей общественности в квалификационной коллегии судей РБ и прекращение их полномочий;
 - 34) избрание представителей Госсобрания в квалификационной комиссии при Адвокатской палате РБ;
 - 35) назначение в пределах своих полномочий членов Центральной избирательной комиссии РБ;
 - 36) утверждение схемы избирательных округов по выборам депутатов Госсобрания и местных представительных органов государственной власти РБ;
 - 37) установление порядка проведения выборов и назначение даты выборов депутатов местных представительных органов государственной власти РБ;
 - 38) установление порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории РБ; определение в пределах своей компетенции порядка деятельности органов местного самоуправления;
 - 39) заслушивание по отдельным вопросам информации руководителей исполнительных органов государственной власти РБ;
 - 40) учреждение государственных наград РБ, почетных званий РБ;
 - 41) иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конститу-
- 373
- цией РФ, федеральными законами, Конституцией РБ, законами РБ к ведению Госсобрания.
- Особо подчеркивается, что Государственное Собрание при осуществлении своих полномочий обеспечивает соблюдение Конституции РФ и федеральных законов.
- В структуру Госсобрания входят его Президиум, председатель Госсобрания, его заместитель, постоянные комитеты и комиссии.
- Состав Президиума Госсобрания формируется из Председателя и заместителя Председателя Госсобрания, а также председателей постоянных комитетов.
- Президиум •
- 1) формирует проект примерной программы законопроектной работы Госсобрания на текущую сессию;
 - 2) принимает решение о включении законопроектов в примерную программу законопроектной работы Госсобрания на текущую сессию;
 - 3) формирует проект календарного плана рассмотрения Госсобранием вопросов на очередной месяц по постоянным комитетам;
 - 4) формирует повестку дня Госсобрания на очередное заседание;
 - 5) созывает заседания Госсобрания, определяет даты их проведения;
 - 6) созывает по предложению Президента РБ, по требованию не менее чем одной пятой голосов от установленного числа депутатов Госсобрания или по предложению Председателя Госсобрания внеочередные заседания и определяет даты их проведения;
 - 7) назначает соответствующий постоянный комитет Госсобрания ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в Госсобрание субъектом права законодательной инициативы, к рассмотрению Государственным Собранием, а в случае, если вопросы, регулируемые законопроектом, относятся к ведению и другого постоянного комитета, назначает данный постоянный комитет соисполнителем по

законопроекту, направляет законопроект для рассмотрения в постоянные комитеты Госсовета, при необходимости другим субъектам права законодательной инициативы и определяет срок подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту;

8) направляет законопроект, подготовленный ответственным постоянным комитетом к рассмотрению Государственным Советом, и материалы к нему субъектам права законодательной инициативы;

9) организует проведение парламентских слушаний и парламентских расследований;

10) координирует деятельность постоянных комитетов Госсовета;

11) организует взаимодействие постоянных комитетов с органами государственной власти республики, органами местного самоуправления и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;

12) регистрирует депутатские объединения (фракции и депутатские группы).

Постоянные комитеты Государственного Совета:

1) разрабатывают и предварительно рассматривают внесенные законопроекты по предметам своего ведения;

2) составляют заключения по законопроектам, внесенным субъектами права законодательной инициативы, по предметам ведения комитетов;

3) участвуют в проведении парламентских слушаний и парламентских расследований в соответствии с Регламентом Госсовета;

4) проводят аналитическую работу по контролю за исполнением законов и иных актов;

5) рассматривают вопросы организации своей деятельности;

6) рассматривают иные вопросы, отнесенные к их ведению положениями о постоянных комитетах Госсовета.

Полномочия Председателя Госсовета РБ сводятся к тому, что он:

1) ведет заседания Государственного Совета;

2) ведает вопросами внутреннего распорядка деятельности этого органа;

3) организует работу Президиума Госсовета;

4) осуществляет общее руководство деятельностью Секретариата Госсовета;

5) по заключению постоянного комитета Госсовета, ответственного за подготовку законопроекта, возвращает законопроект субъекту права законодательной инициативы в случаях, установленных Регламентом Госсовета;

6) представляет Госсовет в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти РБ и субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими организациями и должностными

лицами;

7) направляет для подписания Президенту РБ законы, принятые Госсоветом;

8) издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции;

9) представляет Госсовету кандидатуры для избрания представителей Госсовета в квалификационной комиссии при Адвокатской палате РБ;

10) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Законом.

Председатель Госсовета может быть досрочно освобожден от должности'

а) по личной просьбе,

б) по предложению одной трети от установленного числа депутатов Госсовета, если за это предложение проголосовало большинство от установленного числа депутатов.

Решение об освобождении Председателя Госсовета от должности оформляется постановлением.

Заместитель Председателя Госсовета выполняет по поручению Председателя отдельные его полномочия и замещает его в случае отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей.

Насколько удачным окажется реорганизованный законодательный орган Республики Башкортостан? Поживем - увидим. Заметим только, что из 120 его членов на постоянной профессиональной основе работают лишь 25 человек. Возможно, больше и ни к чему. Однако остальные парламентарии, работающие на непостоянной основе, без отрыва от основной деятельности, сохраняют по отношению к первым почти четырехкратный перевес. И где гарантии того, что при осуществлении своих депутатских полномочий они смогут сохранить независимость своих суждений? То есть, несмотря на однопалатность, парламент Республики Башкортостан в общем-то сохранил свою прежнюю структуру. Значит, под сомнением остается и независимость законодательной власти республики от исполнительной

4. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Мероприятия,

направленные на демократизацию общественной жизни и государственного управления, поиск путей и форм оптимального сочетания централизации и децентрализации в правовом регулировании общественных отношений привели в области ис-

376

полнительной власти к такой ситуации, что когда исполнительная власть в субъектах РФ одно

время опасно дистанцировалась от федеральных органов исполнительной власти. Даже сегодня существуют серьезные проблемы в обеспечении единства и согласованного функционирования органов исполнительной власти всех направлений и уровней.

Различны наименования органов исполнительной власти субъектов РФ (Правительство, Кабинет Министров, Администрация). Существуют различия в наименовании должностей руководителей исполнительной власти субъектов РФ (Председатель, Глава администрации, Губернатор (глава администрации), Мэр и т.д.). Существуют неясности в правовых основах взаимоотношений между главой субъекта РФ и руководителем его высшего исполнительного органа. Достаточно сложна структура органа исполнительной власти субъекта РФ.

По ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в субъекте РФ устанавливается **система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ**. А высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, являясь постоянно действующим, обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, конституции (устава), законов и других нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта России.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, его структура, порядок его формирования устанавливается конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Его финансирование и финансирование возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

В соответствии с Конституцией РФ по предметам совместного

377

ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую общероссийскую систему исполнительной власти.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития соответствующего субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. В этих целях он:

- а) 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;
- б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ;
- в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;
- г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;
- д) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;
- е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ,

378

а также вправе обратиться по этому поводу в суд;

ж) заключает в соответствии с федеральным законом договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашения о

взаимной передаче части своих полномочий;

з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными Конституцией РФ (статья 78).

Указанный ФЗ допускает, что конституцией (уставом) субъекта РФ может устанавливаться **должность высшего должностного лица субъекта РФ**. В этом случае высшее должностное лицо субъекта возглавляет **высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ**,

Таким образом, данный ФЗ не исключает, что в субъектах РФ в области исполнительной власти могут сложиться следующие ситуации: а) установлена должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, но не установлена должность руководителя субъекта РФ; б) установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ, но не установлена должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; в) установлены как первая, так и вторая должности.

ФЗ находит возможным наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) устанавливать конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций. Но он не допускает того, чтобы эти должности одновременно исполнялись разными лицами. А это значит, что если установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ, но не установлена должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, то лицо, избранное на первую должность, возглавляет высший исполнительный орган государственной власти РФ. Если же установлена должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, но не установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ, то лицо, избранное на должность руководителя

379

высшего исполнительного органа государственной власти РФ, становится высшим должностным лицом субъекта РФ. Если же установлены обе должности, то для лица, стремящегося быть официальным лидером в субъекте РФ, неважно, на какую должность он будет избран. Лишь бы избрали. Следовательно, хотя законодатель использует формулу "высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)", в аналитических целях может быть использовано либо первое обозначение, либо второе. В целях краткости мы воспользуемся обозначением "высшее должностное лицо субъекта РФ", если не будет возникать необходимости использовать оба обозначения.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами, проживающими на территории ее субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ пассивным избирательным правом на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд. При этом лицо, избранное высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), не может быть одновременно депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутатом представительного органа местного самоуправления, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Указанное лицо:

а) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, другими субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе

380

подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

- в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации;
- г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;
- д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;
- е) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

При осуществлении своих полномочий высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) 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 названных правовых актов высшее должностное лицо субъекта РФ издает указы (*постановления*) и распоряжения, которые, если они приняты в пределах полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации. Вместе с тем, они не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, указам Президента РФ, постановлениям Правительства-

381
ва РФ, конституции (устава) и законам субъекта РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ могут быть прекращены досрочно.

Основания и порядок такого прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ установлены в федеральном законодательстве. Согласно статье 19 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" полномочия высшего должностного лица субъекта РФ прекращаются досрочно в случае:

- а) его смерти;
 - б) его отставки в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
 - в) его отставки по собственному желанию;
 - г) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации;
 - д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
 - е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
 - ж) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
 - з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
 - и) утраты им гражданства Российской Федерации;
- Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе 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 указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;
 - иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

382

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. Если же законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является двухпалатным, то решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по

инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта РФ правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Юридические последствия решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ таковы: немедленная отставка высшего должностного лица субъекта и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Однако высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ продолжает действовать до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Во всех случаях, когда высшее должностное лицо субъекта РФ не может исполнять свои обязанности, их временно исполняет должностное лицо, установленное конституцией (уставом) или законом субъекта РФ. При этом конституцией (уставом) субъекта РФ для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ могут быть установлены ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. При досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ уполномоченные на то органы, либо должностные лица в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ назначают внеочередные выборы высшего должностного лица субъекта РФ, которые должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

383
5. Правительство Республики Башкортостан. В постсоветский период исполнительную власть в Республике Башкортостан осуществлял Кабинет Министров Республики Башкортостан, с 19 марта 2003 г. - Правительство Республики Башкортостан. Оно является коллегиальным органом, состоит из министров и руководителей ведомств республики. Организует работу Правительства Республики Башкортостан Премьер-министр вместе со своими заместителями. В своей деятельности Правительство руководствуется принципами: законности, разделения властей, коллегиальности, гласности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и Конституцией Республики Башкортостан. Правовую основу организации и деятельности Правительства образует Конституция РФ и федеральное законодательство, Конституция РБ и республиканское законодательство. Правовой статус его определен Законом РБ от 14 марта 2003 г. «О Правительстве Республики Башкортостан». Полномочия, которые достаточно обширны, и структура Правительства отражают особенности его основного назначения и функциональной специализации.

В отличие от советского периода, сегодня свои правительства имеют не только республики в составе РФ, но и другие субъекты РФ: края, области, автономии. Между ними много общего, но имеют место и свои особенности. Обозначились определенные проблемы. Наиболее актуальными из них представляются следующие. Как управлять производством, обменом, распределением и потреблением (то есть всеми слагаемыми экономики) в условиях рыночной экономики? Каково должно быть сочетание территориального и отраслевого руководства народным хозяйством в современный период? Сохраняет ли свое значение принцип "двойного подчинения" или нет? Как должны строиться отношения между правительством и парламентом субъекта РФ? В республиках, где функционирует институт президента с обширными полномочиями и разветвленной администрацией, существует проблема оптимизации взаимоотношений между Президентом и Главой Правительства, между администрацией Президента и Правительством, между отдельными структурами, органами, должностными лицами, где подчас немаловажную роль играет личностный, социально-психологический фактор. Эти и другие проблемы, конечно же, находят свои решения, но оценить их однозначно порой бывает трудно.

6. Взаимоотношения органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и обеспечение правозаконности в их деятельности. В основе взаимоотношений органов законодательной (представительной) и исполнительной ветвей государственной власти субъекта РФ лежит принцип разделения властей. Согласно этому принципу, с одной стороны, органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий действуют самостоятельно, а с другой - вынуждены взаимодействовать не только между собой (горизонтальные связи), но и между соответствующими федеральными органами государственной власти (вертикальные связи) в определенных формах в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта Российской Федерации и в интересах населения, обеспечения правозаконности и правопорядка.

В рамках такого взаимодействия законодательный (представительный) орган субъекта РФ:

- может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта РФ, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом. Формы такого участия устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта РФ, а в отношении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти также федеральным законом;

- вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта РФ. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) и (или) законом.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)

384

385

направляет изданные правовые акты в законодательный (представительный) орган субъекта РФ в сроки, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ. Вместе с тем, это лицо вправе обратиться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке. Руководители органов исполнительной власти субъекта РФ или лица, уполномоченные указанными руководителями, вправе присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и его органов. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе обратиться к высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или в органы исполнительной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в акты, либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке или в установленном порядке обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ указанных актов. Он направляет высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) планы законопроектной работы и проекты законов субъекта РФ.

Депутаты по поручению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или его председателя, работники аппарата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ вправе присутствовать на заседаниях органов исполнительной власти субъектов РФ.

Определенными возможностями в организации взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах РФ обладает Президент РФ. Так, он вправе:

- обращаться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ с *представлением о приведении конституции (устава) субъекта РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами;*

386

- ***приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина*** до решения этого вопроса соответствующим судом. В период действия указа Президента РФ о приостановлении действия указанных актов, высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) органом исполнительной власти субъекта РФ ***не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт,*** действие которого приостановлено Президентом РФ, либо вносящего в него необходимые изменения.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее

должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и органы исполнительной власти субъекта РФ при осуществлении своих полномочий **обеспечивают соблюдение Конституции и федеральных законов**. Однако в процессе осуществления ими своих функций не исключены **споры**. Они разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией РФ, конституцией (уставом) и законом субъекта РФ, либо в судебном порядке. Так, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) **вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта акта Конституции РФ, федеральным законом и международным обязательствам**. Если законы субъекта РФ, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц **нарушают права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, то они могут быть обжалованы в судебном порядке**. Кроме того, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной

387

власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, **противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке**. Поскольку конституция (устав), законы или иные нормативные правовые акты субъекта РФ, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта РФ органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами, то невыполнение или нарушение указанных актов влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта РФ. Если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта РФ. Должностные лица органов исполнительной власти субъекта РФ **несут ответственность**, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта РФ.

7. Особенности правового регулирования, осуществляемого субъектом Российской Федерации. Законотворческий процесс. Каждый субъект РФ вне пределов ведения РФ, полномочий РФ и ее субъектов РФ по предметам совместного ведения обладает всей полнотой государственной власти и осуществляет собственное правовое регулирование (статья 73, часть 4 статьи 76 Конституции РФ). С теоретической и практической стороны важно выяснить то, каковы содержание и формы, а также характер и пределы собственного правового регулирования. Содержание и пределы собственного правового регулирования субъектов Российской Федерации определяются предметами их ведения. В Конституции РФ установлен перечень вопросов, образующих лишь предметы ведения РФ в целом и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71 и 72 Кон-

388

ституции РФ). Следовательно, к предметам ведения субъектов РФ относится все то, что не нашло отражения в статьях 71 и 72 Конституции РФ, и собственное правовое регулирование субъектов РФ не может выходить за эти пределы.

Хотелось бы, чтобы все было именно так. Но на самом деле ситуация здесь несколько иная. Во-первых, в результате излишне вольного толкования части 2 статьи 76 Конституции РФ, согласно которой "по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации", на уровне многих субъектов РФ получило развитие практика так называемого опережающего законотворчества (правотворчества), что сильно усложняет решение вопроса о том, к чей же "подведомственности" относится правовое регулирование тех или иных отношений. Во-вторых, чрезмерное увлечение договорными процессами привело к тому, что субъекты РФ нередко вторгаются в область предметов ведения РФ, а РФ, наоборот, - в область предметов ведения субъектов РФ. Все это ведет к определенной напряженности во взаимоотношениях между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Снять эту напряженность или снизить ее до безопасного предела - актуальнейшая задача, и решение ее связано с

правильным определением предметов ведения субъектов РФ.

Характер и формы собственного правового регулирования субъектов РФ сочетают в себе элементы централизации и децентрализации, нормативности и ненормативности. Сильный отпечаток на собственное правовое регулирование субъектов РФ накладывает деятельность официального лидера, законодательного (представительного) и исполнительного органов, их состав и некоторые другие факторы. В результате не всегда собственное правовое регулирование субъектов РФ характеризуется реалистичностью, адекватностью к вызовам времени. Порой в этой области можно наблюдать элементы произвола, авантюризма, юридического идеализма и правового нигилизма.

В Конституции РФ предусмотрены нормы, которые призваны противостоять этим и подобным им негативным явлениям. Прежде всего, собственное правовое регулирование субъекты РФ должны

389
осуществлять, принимая законы, в том числе конституции и уставы, иные нормативные правовые акты. Кроме того, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. Иначе действует федеральный закон (см. статьи 15, 76 Конституции РФ).

Наиболее важным средством собственного правового регулирования общественных отношений в субъектах РФ является региональный закон, легитимность которого в значительной степени обусловлено соблюдением ряда демократических законотворческих (правотворческих) процедур. А это актуализирует тему законотворческого процесса, но уже применительно не к общефедеральному уровню, а к региональному, уровню субъекта РФ.

Законотворческая практика субъектов РФ содержательна и разнообразна. Определенные стороны законотворческой деятельности получили закрепление в конституциях и уставах, но особенно детально она регулируется в Регламентах или иных равных им по юридической силе нормативных правовых актах. ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" установил определенные нормативные параметры, которым должен обязательно соответствовать законотворческий процесс в субъектах РФ.

Прежде всего, в этом ФЗ определен круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Такое право принадлежит *депутатам, высшему должностному лицу* субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), *представительным органам местного самоуправления*. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено *иным органам, общественным объединениям, а также гражданам*, проживающим на территории данного субъекта РФ. Законопроекты, внесенные в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

390

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, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо при наличии заключения указанного лица. Данное заключение представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может быть менее четырнадцати календарных дней.

В указанном ФЗ в общем виде определен порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нормативных правовых актов. Предусмотрено, что конституция (устав) субъекта РФ, поправки к ней (к нему) принимаются большинством *не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов*, а законы субъекта РФ - большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом. Постановления же законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Проект закона субъекта РФ рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ *не менее чем в двух чтениях*. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется *постановлением* законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Наконец, этим ФЗ установлены порядок *обнародования* и вступления в силу нормативных правовых актов субъекта РФ.

Законы субъекта РФ, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, направляются указанным органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в срок, который устанавливает-

391
ся конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. Это должностное лицо обязано обнародовать закон субъекта РФ, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ и не должен превышать четырнадцати календарных дней с момента поступления указанного закона.

В случае отклонения указанным должностным лицом закона субъекта РФ закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Закон субъекта РФ, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. Конституция (устав) и закон субъекта РФ вступают в силу *после их официального опубликования*. Законы и нормативные правовые акты субъекта по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Конституция РФ, федеральные законы, Конституция (устав) и законы субъекта РФ подлежат государственной защите на территории субъекта РФ

392

Лекция 19

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛЕГИСЛАНТА

*Политик думает о следующих выборах,
государственный муж - о следующем поколении.*

Джеймс Фриман Кларк

1.0 понятие легисланта. Если депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ обозначают парламентарием, то депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, на наш взгляд, лучше наименовать *легис-лантом*. Правовой статус легисланта определяется рядом федеральных и региональных правовых актов. Определяющее значение среди этих актов принадлежит уже названному ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации".

2. Принципы избрания легисланта.

Легисланты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. Легислантом может быть избран любой гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным правом.

Выборы проводятся на основе *всеобщего, равного прямого избирательного права при тайном голосовании*.

Статус *легисланта*, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Условия осуществления легислантом депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ и сводятся к следующему.

Легислант может выполнять свои функции на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности.

Свобода легисланта связана определенными ограничениями. В течение всего *срока полномочий он не может быть* парламентарием, т. е. депутатом Государственной Думы Федерального Со-

бранил РФ, судьей, занимать иные государственные должности РФ, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Если деятельность легисланта осуществляется на профессиональной постоянной основе, то он не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Легислант не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Легислант обладает **неприкосновенностью** в течение всего срока его полномочий. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия легислатуры, т.е. законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность легисланта распространяется на занимаемые им жилое и служебное помещения, на его багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

Приведенные ограничения не распространяются на действия легисланта, связанные с преступлениями против личности, а также на иные его действия, не связанные с осуществлением им своих полномочий.

В случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий легисланта, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия легислатуры. В отношении легисланта следственные действия и порядок производства по административным правонарушениям осуществляются под непосредственным надзором прокурора субъекта РФ.

Легислант не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие его статусу, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда со стороны легисланта были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Вопрос о лишении легисланта неприкосновенности решается по представлению прокурора субъекта РФ. Для получения согласия легислатуры на привлечение легисланта к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на его задержание, арест, обыск или допрос, кроме случаев задержания на месте преступления, а также на личный досмотр, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей, прокурор субъекта РФ вносит представление в легислатуру.

Получение такого согласия предусматривается в отношении действий депутата, связанных с осуществлением им своих полномочий.

Представление прокурора субъекта РФ вносится также для получения согласия легислатуры на передачу дела в суд в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Легислатура в порядке, установленном регламентом или иным актом, определяющим порядок ее деятельности, рассматривает представление прокурора субъекта РФ и не позднее чем через 14 дней со дня получения представления принимает по нему мотивированное решение.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть решен вопрос о снятии неприкосновенности со всех легислантов.

Легислант вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий. Он освобождается от призыва на военную службу и на военные сборы на весь срок его депутатских полномочий.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Немажетуправлять другими тат,
кто не в состяниугравлять самим собой,
Английскаяполюши/я*

1. Теоретические начала местного самоуправления. Свобода и демократия означают, что все члены общества могут принимать участие в решении всего многообразия вопросов, которые затрагивают их интересы, посредством выборов, голосования, прямого выражения своего мнения. Такое участие в принятии решений не должно ограничиваться лишь вопросами, относящимися к верховным или центральным органам государственной власти Российской Федерации или ее субъектов, так как их структуры отдалены от граждан, а должно распространяться также и на органы власти и управления по месту жительства населения (город, село и т.д.). В противном случае, сколько бы ни говорилось о свободе и демократии, велика опасность превращения их в пустой звук, фразу.

Рассуждения в аспекте обозначенных утверждений объективно выводят на тему местного самоуправления. Интерес к теории местного самоуправления пробуждается сравнительно поздно: на рубеже XVIII-XIX веков. Среди зарубежных ученых своими работами по вопросам местного самоуправления известны Ал. де Токвиль, Р. Гнейст, Л. Штейн и др. В дореволюционной России этой проблематикой достаточно активно занимались В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, И.И. Евтихий, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Н.К. Михайловский, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин и др.

В советское время идея местного самоуправления связывалась главным образом с системой Советов. Однако теоретическая мысль не всегда укладывалась в принятые партийно-советские стереотипы. Достаточно оригинальные взгляды относительно природы, функций, форм, принципов местного самоуправления отстаивались

396

В.Г. Афанасьевым, Г.В. Барабашевым, А.К. Белых, С.Н. Братусем, В.И. Васильевым, Ю.С. Волковым, Л.А. Григоряном, Ю.М. Козловым, В.Ф. Котоком, В.А. Пертциком, Ю.И. Скуратовым, Ю.А. Тихомировым, Б.Н. Топорниным, К.Ф. Шереметом,

А.И. Щигликом и др. В постсоветское время за последние несколько лет в разработке проблем местного самоуправления и муниципального права теоретическая мысль заметно продвинулась вперед. Изданы ряд солидных монографий, крупных статей, содержательных и полезных учебников и учебных пособий, защищены кандидатские и докторские диссертации. Появились новые имена: Н.С. Бондарь, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, С.В. Королев, М.А. Краснов, Н.В. Постовой, А.С. Саломаткин, Е.С. Шугрина, В.А. Ясюнас и др. Но и корифеи не сдают свои позиции. В последние годы по рассматриваемой проблематике изданы содержательные и интересные работы С.А. Авакьяна, В.И. Васильева, О.Е. Кутафина, В.Е. Чиркина и др. Обзор литературы приводит к выводу, что всех авторов разнообразных концепций, взглядов на местное самоуправление с известной долей условности можно подразделить на «общественников» и «государственников». В концепциях же, в свою очередь, выделяются следующие направления: в первой группе - теории «свободной общины», «заведования хозяйственными делами», во второй - юридическая и политическая.

«Свободная община». В средневековой Европе отдельные городские общины, развиваясь, набирали силу, в них все более укреплял свои позиции торгово-промышленный капитал. Они тяготились юрисдикцией землевладельцев и стремились освободиться от их влияния. Последние, заботясь о своих интересах, старались не допустить этого. В борьбе этих двух социальных сил и движений сформировались идеи, которые впоследствии были систематизированы и сведены в некое учение, которое получило название теории «свободной общины». В этом значительны заслуги Э. Мейера, О. Лабанда, О. Ресслера и других немецких ученых.

Суть теории «свободной общины» может быть представлена таким образом. По мнению ее сторонников, община старше государства; закон ее находит, а не создает. Следовательно, община по своей природе самостоятельна, ее права первичны по отношению к государству и его законам. То есть общины имеют полное право само-

397

стоятельно, без вмешательства государства, управлять своими делами. Противопоставляя самоуправление, свободу государственному управлению, государству, сторонники теории

свободной общины в понятие местного самоуправления включают следующие элементы: а) управление собственными делами общины, б) общины являются субъектами принадлежащих им прав, в) должностные лица общинного управления суть органы не государства, а общины. **«Заведование хозяйственными делами».** Так могут быть обозначены те достаточно многочисленные взгляды на местное самоуправление, в которых большое внимание уделяется в основном хозяйственной стороне деятельности местных общин. Гирке, Шеффнер сущность местного самоуправления сводили исключительно к хозяйственным делам данной самоуправляющейся единицы.

Юридическая концепция. Суть ее состоит в том, что в ней важную роль играет проблематика органов местного самоуправления. Последние оцениваются как юридические лица, образуемые государством для удовлетворения общих потребностей. Орган местного самоуправления не является частью государственного аппарата, так как он не только осуществляет функции государственного управления, но и ведает вопросами, относящимися к местным нуждам, к местной пользе. Наиболее последовательные сторонники этой концепции (например, Б.Н. Чичерин) предлагали рассматривать отношения государства и самоуправляющихся единиц как правовые отношения.

Политическая концепция. Сторонники ее считают, что главное в местном самоуправлении - гарантии, благодаря которым обеспечивается самостоятельность самоуправляющимся единицам. Государство осуществляет свои функции через органы местного самоуправления и при активном содействии населения. Здесь серьезное внимание уделяется институту выборов в органы местного самоуправления как важнейшему средству развития демократии, повышения самостоятельности учреждений местного самоуправления.

Известны и другие концепции и теории местного самоуправления. Так, те, кто считает, что местное самоуправление имеет двойственный характер (самостоятельность в местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне), придерживаются **теории дуализма. В теории социального обслуживания** основное внимание уделяется осуществлению органами

398

местного самоуправления мероприятий, связанных с оказанием услуг своим местным жителям. Согласно этой теории основная цель местного самоуправления - рост благосостояния коммуны и ее членов. Существуют также различные **социал-реформистские** концепции местного самоуправления, для которых характерно то, что они находят возможным эволюционное перерастание буржуазного общества в социалистическое, которое, по их мнению, более совершенно.

Пьяный матрос, перекрещенный пулеметными лентами, бать-ко Махно, лозунг «Анархия - мать порядка!» — вот тот небогатый набор стереотипов, с которыми связаны у многих представления об анархизме. И эти представления, конечно же, отрицательные. Между тем анархизм как теория - заметное явление в истории социальной мысли, оно много сложнее, интереснее и выше, чем приведенные представления о нем, сложившиеся в массовом сознании благодаря стараниям прежних институтов агитации и пропаганды. Многие анархисты, по сути, являются сторонниками местного самоуправления. Во всяком случае, П.А. Кропоткин - патриарх русского анархизма - был противником бесчеловечного порядка, но боролся за свободную личность, справедливость, солидарность, самоуправление. «Нет сомнения, что дурно понятая и в особенности дурно истолкованная идея свободы личности может повести — в особенности в среде, где понятие солидарности недостаточно вошло в учреждения - к поступкам, возмущающим общественную совесть», - писал он. Но это, находил П.А. Кропоткин, не является достаточной причиной для того, чтобы отрицать вообще свободу. Свободное развитие, свободный почин, свободная деятельность, свободное объединение, не управление человека чиновником, а самоуправление способны обеспечить гармонию в обществе, считал он. На наш взгляд, сложно составить полное представление о теоретических основах местного самоуправления, игнорируя теорию анархизма, наиболее значительные труды известных анархистов: П.Ж. Прудона, Док. Гильома, М.А. Бакунина, П.А. Кропоткина.

Теоретические взгляды отражают определенную практику. Вместе с тем, они оказывают обратное воздействие на нее. В результате местное самоуправление как данность представляет собой не-которое единство теории и практики.

Сравнительный анализ приводит к выводу, что в мире существует множество систем (типов, видов, форм, моделей) самоуправления.⁴

399

Они различаются и в терминологии. В англосаксонских странах обычно используется понятие «местное (или муниципальное) управление». При этом в Великобритании и в США муниципальным именуется только городское самоуправление. Согласно немецкой конституционно-правовой традиции, местное

самоуправление - это коммунальное или муниципальное управление, которое распространяет свою компетенцию на деревни и небольшие города. Крупные и большие города, в отличие от деревень и небольших городов, не подчинены районам, а функционируют независимо от них, имея правовой статус, равный статусу районов, и выполняя те же функции, что и районы. Во Франции для характеристики местного самоуправления используется понятие «территориальная децентрализация». В Японии аналогом этого понятия служит понятие «местная автономия».

Нормативно-правовой основой организации местного самоуправления являются, как правило, нормы конституционного и текущего законодательства. При этом в унитарных государствах законодательство о местном самоуправлении относится к ведению центральной власти, а в федеративных - субъектов федерации (штатов, земель и т. д.). Любопытно, что в одних странах организация местного самоуправления определяется единым законом, в других - законами об отдельных видах самоуправления. Различаются системы самоуправления и по степени унификации. Так, в Италии и Франции степень унифицированности достаточно высокая. Напротив, в США и ФРГ много различий между штатами и землями (в США — даже в пределах одного штата).

Как правило, система органов местного самоуправления строится на основе системы административно-территориальных единиц, которые делятся на «естественные» и «искусственные» или на общинные и региональные и лежат в основе такого понятия как «территориальный коллектив».

Для подавляющего большинства государств дальнего зарубежья типичным является существование двух или трех видов административно-территориальных подразделений. При этом некоторые единицы не имеют выборных органов управления (например, кантоны и округа во Франции, округа в ФРГ). На них базируются отдельные звенья государственной администрации, осуществляющие контрольные функции, подготовку выборов и пр.

Можно указать и на следующее. В странах дальнего зарубежья между самоуправляющимися единицами часто складываются договорные связи, которые используются для решения общих за-

400

дач. Так, во Франции существуют различные виды межкоммунальных формирований: синдикаты, объединяющие коммуны для совместного осуществления тех или иных общественных работ: городские дистрикты и расширенные городские коммуны, служащие формой сотрудничества городов с прилегающими территориями; секторы в новых или реконструируемых городах для объединения управления общественными службами коммун, входящих в их состав. В ФРГ органы местного самоуправления тоже вступают между собой в союзы для совместной деятельности. В высокоурбанизированных регионах США получили распространение объединения с ограниченными функциями координации и хозяйственного управления - региональные советы, плановые комиссии, транспортные корпорации и др.

Если обратиться к марксистско-ленинскому учению об обществе, то выясняется, что самоуправление рассматривается им предельно широко. Не ограничиваясь рамками местного (общинного, коммунального, территориального и т. д.) самоуправления, оно под самоуправлением понимает такую систему, которая строится на базе всеобщего, поголовного участия граждан в делах общества и государства, в принятии властных решений и непосредственном проведении их в жизнь. Иначе говоря, марксизм-ленинизм рассматривает проблему самоуправления на уровне предельно широких абстракций - понятий «народ», «нация», «класс». С точки зрения этого учения, народ (нация, класс) - субъект и объект самоуправления. В соответствии с этим вырабатывается система принципов и органов самоуправления. На практике они были реализованы во Франции (Парижская Коммуна), России (система Советов), а также в государствах, входивших в систему стран социалистического лагеря (Албания, Болгария и т. д.). В настоящее время системы самоуправления, соответствующие марксистско-ленинскому учению, сохраняются во Вьетнаме, Китае, КНДР, на Кубе.

В принятых классификациях видов (типов, форм, моделей) местного самоуправления обычно различают три модели: **англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую), советскую.**³ В.Е. Чиркин расширяет эту классификацию за счет выделения еще одной модели — **иберийской.**⁶ Принимая во внимание, что во всякой классификации велика доля условности, предложенную В.Е. Чиркиным классификацию, как наиболее полную, можно принять. Но обращает на себя внимание, что даже в этой, наиболее современной, классификации не учитывается досоветская практика местного самоуправления, которая достаточно выразительно

401

отражает особенности российского уклада жизни - опыт земств (1864 — 1917 гг.).⁷ Кроме того, можно заметить, что в ней не приняты во внимание существовавшие в досоветской России у нерусского населения (например, у башкир)⁸ достаточно любопытные институты местного самоуправления, основанные на традициях обычного права, или ислама (шариата), или буддизма. Видимо, теоретические поиски в области классификации известных видов (типов, форм, моделей) местного самоуправления должны быть продолжены. Не исключено, что наиболее продуктивными окажутся те из них, которые осуществляются «в привязке» к классификациям правовых систем (систем права) прошлого и настоящего. По мнению В.Е. Чиркина, условиям постсоветской России более соответствует иберийская модель местного самоуправления.

Отметим, что, по В.Е. Чиркину, иберийская модель применяется в Испании, Португалии, во многих испаноязычных странах Латинской Америки. При данной модели во всех звеньях административно-территориального деления есть избранные советы (хунты, муниципалитеты) и избираемые либо советом, либо непосредственно населением единоличные органы, например, алькальды. Характерно, что алькальды, а также члены советов могут быть отозваны избирателями досрочно. Совет рассматривается как местный нормотворческий орган, а алькальд - как исполнительный орган. Назначенных должностных лиц из центра при данной системе нет, но избираемый алькальд утверждается центральной властью в качестве ее представителя в административно-территориальной единице и, таким образом, действует в двух ипостасях: с одной стороны, он исполнительный орган совета, обязанный выполнять его решения, а с другой - представитель государства, контролирующий законность действий местного самоуправления. В своей второй ипостаси он действует так же, как и представитель государства в континентальной системе. Разница состоит в том, что он не назначенный, а выбранный местным населением (правда, в некоторых испаноязычных странах Латинской Америки есть и назначаемые алькальды, интенданты, префекты и другие представители центра). Алькальды осуществляют административную опеку. Они вправе приостанавливать на определенный срок решения совета, обращаться с предложениями к центральным органам государства о роспуске тех советов, которые систематически нарушают законы или стали неспособными.

Система, подобная иберийской, существует также в Японии и в некоторых других странах. Близка к ней структура местных ор-

402

ганов, существующих в отдельных арабских странах (Египет, Сирия и др.). Однако там представителями государственной власти являются избранные советами их председатели. Кроме того, этой группе стран присущи особенности, связанные с действием мусульманского права. К тому же законы там предусматривают, что определенное число членов советов должны быть рабочими и крестьянами (не менее 50% в Египте, 60% в Сирии)⁹

Если вдуматься, то принцип или норма, данные в законе или не данные в нем, тоже теория, но более задогматизированная, чем собственно теория, которая не только допускает, а прямо предполагает развитие. С этой точки зрения применительно к нашему предмету значительный интерес представляет Европейская хартия о местном самоуправлении (Страсбург, 15 октября 1985 года). Статья 3 этого правового акта гласит: «Под местным самоуправлением следует понимать право и эффективную правоспособность органов местного самоуправления урегулировать и управлять значительной частью общественных дел под свою ответственность и в интересах местного населения». Однако есть и другой перевод, по которому «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Далее в этой же статье специально оговорено, что «это право должно осуществляться советами или представительными органами, члены которых избираются свободным, тайным, равным, прямым и всеобщим голосованием, и которые могут быть наделены исполнительными полномочиями, ответственными перед ними. Это положение не исключает обращение к собраниям граждан, к референдумам или к любой другой форме прямого участия граждан в рамках закона». Схожие характеристики местному самоуправлению даются в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества, утвержденной постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 ноября 1994 года (статья 1), в Конституции Российской Федерации (статьи 12, 130-133), в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом Государственной Думой 12 августа 1995 года.

403

2. Конституционно-правовая модель местного самоуправления: российский вариант.

Конституцией РФ установлено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Власть народа - это публичная власть. Она осуществляется в стране на уровне местного самоуправления и двух уровнях государственной власти - федеральном и субъектов Российской Федерации. Каждый из этих уровней обладает своей собственной исключительной компетенцией, вторгаться в которую органы иного уровня публичной власти не вправе. Таким образом, **местное самоуправление** - это тоже **публичная власть**. Но в отличие государства, которое представляет другую разновидность публичной власти, - это публичная власть местного сообщества, территориального коллектива, совокупности людей, проживающих в пределах определенной территориальной единицы.

Местное самоуправление образует одну из **основ конституционного строя Российской Федерации**. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное

самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия. Вместе с тем, **местное самоуправление** признается и гарантируется государством как **форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом**. Для эффективного функционирования государства необходим **баланс интересов государственных** (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и **интересов местных**, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано выполнять местное самоуправление. Местное самоуправление - элемент **гражданского общества**. Некоторые авторы склонны удревнять местное самоуправление. По их мнению, местное самоуправление появилось уже на ранних стадиях становления и развития человеческого общества. Думается, это сильная натяжка. Нельзя осовременивать про-

404

шное. На наш взгляд, до появления гражданского общества и правового государства существовали лишь прообразы местного самоуправления, а не само местное самоуправление как таковое. Хотя уже с XVII века в России создаются и действуют различные местные органы и представители центра на местах, самоуправляющиеся начала па основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в решении местных вопросов начинают формироваться лишь в XIX веке, в период реформ, направленных на формирование гражданского общества и структур правового государства. Несмотря на постоянную модернизацию системы Советов, в советский период в России полноценного местного самоуправления также не было, т.к. принципы организации Советской власти и партийного руководства ими позволяли развивать местную инициативу лишь в ограниченных пределах. Местное самоуправление в принятом ныне значении этого понятия - явление, характерное для гражданского общества. Оно его неотъемлемый компонент. Кроме местного самоуправления, развитие гражданского общества предполагает становление и развитие частной собственности, свободного труда, предпринимательства, семьи, религии, свободных средств массовой информации (СМИ). Благоприятные условия для развития этих институтов сложились лишь в постсоветское время.

В условиях современной России местное самоуправление выполняет важную роль в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно и механизмом формирования такого общества, и его неотъемлемой составной частью. Включение членов местного сообщества в процесс принятия общественно значимых решений является одним из механизмов реального осуществления народовластия.

Органы государственной власти федерального и регионального уровней, действуя согласованно, должны не только создавать правовую и экономическую основу деятельности муниципальной власти, но и разъяснять населению государственную политику в области развития местного самоуправления, способствовать тому, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в решении вопросов местного значения.

Людской субстрат местного самоуправления образует **население** определенного муниципального образования, т.е. это граждане

405

Российской Федерации, проживающие на территории муниципального образования и реализующие свое право на местное самоуправление. По существу, лица, осуществляющие местное самоуправление, благодаря общности своих потребностей и интересов, единству территории и других существенных обстоятельств, складываются в своеобразную социальную общность людей - местное сообщество. Если судить по большому счету, местное сообщество - **субъект и объект** местного самоуправления. Местное сообщество **самостоятельно** в решении всех вопросов местного значения, важнейшие из которых определены Конституцией РФ: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, охрана общественного порядка. Федеральные и региональные законы относят к вопросам местного значения и другие вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Кроме того, муниципальные образования вправе принимать к рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению Других муниципальных образований и

органов государственной власти.

Местное самоуправление в Российской Федерации может осуществляться населением **непосредственно** (путем участия в выборах, местных референдумах, собраниях (сходах), реализации народной правотворческой инициативы) или через **выборные органы местного самоуправления**: представительные органы (чаще всего это Советы), глав муниципальных образований и др. При этом **органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти**. Государством признается и защищается муниципальная собственность, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления гарантируется конституционными правами избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, обжаловать в суд решения и действия (или бездействия) органов местного самоуправления, самостоятельно решать вопросы местного значения (как через органы местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления), самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

406

Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, создают условия для осуществления прав граждан на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, ряда других прав. **Они могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями** с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Местное самоуправление в Российской Федерации является **территориальным**, т.е. оно осуществляется на всей территории Российской Федерации, но ограниченной пределами территории соответствующих муниципальных образований: городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований. Территорию же муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения. Установление границ муниципального образования и, соответственно, самоуправленческой местной общины должно производиться с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Гарантиями местного самоуправления являются запрет на ограничение его прав, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, право на судебную защиту и др. Положения Конституции Российской Федерации, определяющие основные принципы осуществления местного самоуправления, явились результатом осмысления отечественного опыта организации местной власти с учетом сформулированных в Европейской хартии местного самоуправления общих для демократических государств принципов децентрализации управления, самоорганизации граждан, правозаконности, осуществления публично-властных полномочий на уровне, позволяющем наиболее эффективно их реализовывать.

3. Муниципальная служба. Понятие «служба» исключительно многогранно и в законодательстве используется в различных значениях. Тем не менее, понятие «муниципальная служба» - сравнительно новое. В советское время оно не использовалось вовсе. Конституция РФ, признавая и гарантируя местное самоуправление

407

как самостоятельный уровень публичной власти, организационно и юридически обособленной в системе управления обществом и государством, заложило правовую основу для учреждения муниципальной службы. Однако даже после этого различие между понятиями «государственная служба» и «муниципальная служба» не всегда проводилось, нередко муниципальная служба рассматривалась как часть государственной службы, а к муниципальному служащему относились как к государственному служащему, работающему в органе местного самоуправления. Между тем, муниципальная служба - новый вид служебной деятельности. Эта идея достаточно ясно реализована в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также полнее и последовательнее - в ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года. В статье 2 этого закона дано следующее понятие муниципальной службы. Это «профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной». Отмечается, что «граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе независимо то

пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям» (ст. 3). Муниципальная служба основана на принципах: 1) верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальным служащим должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих; 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия; 3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий; 4) профессионализма и компетентности муниципальных служащих; 5) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; 6) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой; 7) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций; 8) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих; 9) внепартийное! и

408

муниципальной службы.

Минимальной служебной единицей всякого органа местного самоуправления является должность. В соответствии с ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей» (статья 1). Муниципальные должности подразделяются на выборные и невыеборные.

Граждане Российской Федерации, выполняющие обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет местного бюджета, - муниципальные служащие. Они обладают определенными правами и обязанностями. Вместе с тем, законом установлены ограничения, связанные с муниципальной службой, и предусмотрены гарантии для муниципального служащего. Все это вместе дает возможность гражданам Российской Федерации чувствовать себя юридически защищенными во время прохождения муниципальной службы и прекращения ее.

Успех в становлении и развитии местного самоуправления во многом зависит от состояния муниципальной службы, от личностных и деловых качеств муниципальных служащих - самого, пожалуй, многочисленного корпуса служащих в нашем обществе и государстве. Поэтому исключительно важно создать хорошую правовую базу для муниципальной службы, а также надежную и эффективную систему подготовки и переподготовки муниципальных служащих. В научном и практическом отношении значительный интерес представляют, например, следующие вопросы: какова отраслевая принадлежность муниципальной службы? Нормы какой отрасли права (административного, трудового права или какого-то другого права) обладают приоритетом в регулировании статуса муниципального служащего?

4. Акты местного самоуправления. Местное самоуправление, относясь к предмету совместного ведения Российской Федера-

409

ции и ее субъектов, осуществляется в соответствии с федеральным и региональным законодательством. Заглавным актом, определяющим правовой статус местного самоуправления, является Конституция РФ. Важное значение в решении этого вопроса имеет ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательное регулирование вопросов местного самоуправления осуществляется конституциями и уставами, а также другими правовыми актами республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов. Однако содержание их не может противоречить Конституции РФ, федеральным законам, ограничивая гарантированные ими *права* местного самоуправления.

Но в данном случае для нас важны не эти акты, а **акты местного самоуправления**. К ним относятся:

а) решения, принимаемые непосредственно местным сообществом, населением на местном

референдуме, собрании (сходе) граждан;

б) решения, принимаемые представительными органами местного самоуправления;

в) решения, принимаемые исполнительными органами местного самоуправления;

г) решения, принимаемые выборными должностными лицами местного самоуправления.

Важнейшим актом местного самоуправления является устав муниципального образования. По существу, это «малая Конституция» местного сообщества. Согласно статье 8 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в уставе муниципального образования должно быть указано на следующее:

1) границы и состав территории муниципального образования;

2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;

3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

4) структура и порядок формирования органов местного само-

410

управления;

5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

8) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок организации муниципальной службы;

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

14) вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;

15) другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Разработанный муниципальным образованием самостоятельно устав принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Он подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Основанием для отказа в государственной регистрации

411

устава муниципального образования может быть только противоречие его Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и законам субъекта Российской Федерации. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке. Устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

5. Гарантии местного самоуправления. В самом общем виде *гарантии местного самоуправления - это известная система условий и средств, которые благоприятствуют осуществлению населением местного самоуправления и обеспечивают защиту прав и свобод граждан на местное самоуправление при конфликтах*. Сегодня в действующем законодательстве гарантии местного самоуправления лишь обозначены. Реальная система этих гарантий, видимо, будет выстраиваться по мере упрочения позиций местного самоуправления, увеличения числа деятельных приверженцев этой формы демократии. Тем не менее, уже сейчас достаточно оснований, чтобы различать *общие и специально-юридические гарантии* местного самоуправления.

Общими гарантиями местного самоуправления являются те *экономические, политические, идеологические, социальные и общеправовые* условия, которые, с одной стороны, создают

предпосылки для становления и развития институтов местного самоуправления, повышения активности и творчества населения в этом направлении, а с другой - противостоят тем факторам, которые не благоприятствуют этому в целом положительному процессу.

К специально-юридическим гарантиям местного самоуправления относятся **закрепленные в законодательстве средства, а также организационно-правовая деятельность по их применению, направленные на обеспечение полноценного развития местного самоуправления, беспрепятственную реализацию прав и свобод граждан в этой области.**

Важной специально-юридической гарантией местного самоуправления является установленный Конституцией РФ (статья 133), ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 43) **запрет на ограничение прав** местного самоуправления. Этот запрет означает следующее. Во-первых,

население, его представители свободны в развитии местного самоуправления в определенных законом пределах, направлениях и формах. Во-вторых, органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов не вправе вмешиваться в дела местного самоуправления, выходить за пределы своих полномочий и компетенции.

Другой важной специально-юридической гарантией местного самоуправления является **обязательность исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами, решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, и решений органов и должностных лиц местного самоуправления**, если они не выходят за пределы их полномочий. При этом решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

В качестве специально-юридической гарантии местного самоуправления статья 133 Конституции РФ называет **право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти**. По смыслу статьи 38 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, должны ежегодно предусматриваться соответственно в федеральном бюджете, а также в бюджетах субъектов Российской Федерации. Если в результате принятых федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений произошло увеличение расходов или уменьшение доходов, то это должно компенсироваться органами, принявшими решение. Размер компенсации должен быть определен одновременно с принятием соответствующего решения.

Существенной специально-юридической гарантией местного самоуправления выступает **особый порядок рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления**. Согласно статье 45 ФЗ «Об общих принципах организации мест-

413

ного самоуправления в Российской Федерации», обращения органов и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, к которым эти обращения направлены. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

Важнейшая социально-юридическая гарантия местного самоуправления - право на судебную защиту. Исходя из статей 46, 133 Конституции РФ, статьи 46 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», субъектами, носителями такого права выступают как граждане Российской Федерации, так и органы, должностные лица местного самоуправления. Они вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность не отнесена к специально-юридическим гарантиям местного

самоуправления и рассматривается как самостоятельное явление. Однако в определенном смысле **ответственность тоже может рассматриваться как гарантия местного самоуправления.** Приведенный федеральный закон (статья 47) предусматривает, что органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с законом несут ответственность перед, с одной стороны, населением муниципального образования, с другой - государством, с третьей - физическими и юридическими лицами.

Если для наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением решающее значение имеет утрата доверия населения, то для того, чтобы о таком ставило вопрос государство, необходимо нарушение органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, конституции или устава субъекта Российской Федерации, федераль-

414

ных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. Ответственность же органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Наконец, к специально-юридическим гарантиям местного самоуправления могут быть отнесены предусмотренные законом **средства контроля и надзора**, в частности, **прокурорского надзора.** Важно иметь в виду, что в системе гарантий местного самоуправления специально-юридические гарантии занимают особое место. Это именно специально-юридические гарантии. Политизация или социализация их не ведет к повышению их значения, а, наоборот, обесценивает их роль.

6. Муниципальное право. С темой местного самоуправления теснейшим образом связана проблема **муниципального права** - совокупности правовых норм, складывающихся в пределах административно-территориальных единиц и юридически значимых для физических и юридических лиц соответствующей местности. Таких правовых норм, которые направлены на регулирование, во-первых, собственных полномочий местного самоуправления (т. е. необходимых для решения вопросов местной жизни), и, во-вторых, отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Определенные возможности для развития муниципального права таила в себе даже прежняя система Советов, но они не могли быть реализованы в полном объеме, так как не только сельские и поселковые, районные и городские, но даже областные и краевые, а также республиканские звенья Советов не обладали достаточной экономической и политико-правовой свободой, чтобы через легитимные структуры местного самоуправления принимать самостоятельные решения, относящиеся ко всему кругу вопросов, которые актуальны для населения. Лишь с развитием местного самоуправления, увеличением муниципальной собственности, повышением экономической и социальной активности местного населения вероятность образования полноценного муниципального права становится реальной, приобретает законодательную основу и практические очертания. Изучение

415

процессов, связанных с развитием местного самоуправления, показывает, что в ряде мест уже сейчас достаточно смело регулируются общественные отношения, связанные: а) со структурой представительных и исполнительных учреждений местного самоуправления, б) правовым положением отдельных должностных лиц и органов самоуправления, в) правовым положением некоторых учреждений территориального общественного самоуправления населения. Значительный круг общественных отношений, относящихся к сфере воздействия муниципального права, связан с хозяйственной деятельностью, местными бюджетами и налогами, культурой, благоустройством населенных пунктов, охраной окружающей среды и т.д., то есть предмет муниципального права оказывается достаточно широким и во многом охватывается сферой юридического воздействия известных отраслей права: административного, финансово-бюджетного и др. Это наводит на мысль, что если муниципальное право получит достаточное развитие, то оно будет представлять собой либо суперинститут конституционного права, либо комплексную отрасль отечественного российского права.

В этой связи актуализируется проблема взаимоотношений федерального и регионального законодательства, муниципального права, а в более широком плане - проблема принципов развития и действия муниципального права. На наш взгляд, между принципами, образующими несущую конструкцию конституционного законодательства, и принципами муниципального права не может быть расхождений, выходящих за пределы диалектики общего и особенного, особенного

и единичного. Во всяком случае, традиции свободного и демократического развития общества требуют, чтобы в качестве необходимых компонентов современного муниципального права рассматривались следующие принципы: 1) демократизм и гласность, свобода волеизъявления населения через референдумы, сходы, собрания и другие формы непосредственной демократии; 2) полновластие органов местного самоуправления при необходимом и достаточном разделении полномочий между их представительными и исполнительными учреждениями; 3) приоритет актов представительных органов, а также актов федерального и регионального законодательства над актами • местного самоуправления; 4) сотрудничество и взаимодействие органов местного самоуправления с государственными структурами, а

416

также с партиями, общественными организациями, объединениями, движениями граждан, действующими на конституционно-правовой основе; 5) предоставление правовой свободы на инициативу и предпринимательство, разумный хозяйственный риск; 6) широкое использование возможностей судебной власти для защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, граждан, должностных лиц и органов местного самоуправления.

Местное самоуправление, муниципальное право - перспективнейшие направления, позволяющие обеспечивать свободу и демократию, народовластие, народоправие, народоцветие с учетом спектра особенностей, присущих социуму. Местное самоуправление, позволяя органически сочетать интересы личности (человека), коллектива (местного сообщества), общества и государства, открывает новые возможности для разработки проблем права и государства, власти, управления и самоуправления.

* * *

Изучение состояния местного самоуправления в Российской Федерации показывает, что в направлении формирования устойчивой, надежной и эффективной, жизнеспособной системы местного самоуправления на различных уровнях публичной власти сделано немало. Однако в целом сегодня местное самоуправление в России находится еще на ранних стадиях становления. От преодоления ряда выявленных проблем зависит успех дальнейшего развития этого процесса. Особенно актуальными являются следующие проблемы:

а) несогласованность и несистематизированность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении. Ряд федеральных нормативных правовых актов, в первую очередь принятых до вступления в силу Конституции РФ, содержат положения, не соответствующие конституционно-правовому статусу местного самоуправления. Кроме того, нормы, регулирующие отдельные вопросы осуществления местного самоуправления, содержатся в значительном количестве отраслевых законодательных и иных нормативных правовых актов;

б) неполное и непоследовательное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления. Нормы Конституции РФ и принятых нормативных правовых ак-

417

тов не исчерпывают необходимое правовое обеспечение осуществления местного самоуправления. Кроме того, серьезные трудности в практической деятельности органов местного самоуправления вызывает неоднозначность в понимании некоторых норм российского муниципального права, в том числе закрепленных Конституцией РФ;

в) несоблюдение законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, в том числе: - принятие законодательных актов субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству;

- принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации;

- невыполнение норм муниципального права должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления;

г) бездействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления;

д) отсутствие должного правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления является одной из наиболее острых проблем становления местного самоуправления, препятствующих качественному и эффективному решению ряда важнейших вопросов деятельности органов местного самоуправления, в том числе вопроса наделения органов местного самоуправления отдельными

государственными полномочиями;

е) недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Эта проблема включает в себя комплекс вопросов, решаемых как на государственном, так и на муниципальном уровне. К ним относятся вопросы формирования муниципальной собственности (в том числе муниципальной собственности на землю), создание условий для формирования полноценных местных бюджетов (в том числе учета специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов), создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муници-

418

пальных образований и другие;

ж) несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления, недостаточная урегулированность вопроса обеспечения исполнения судебных решений, а также несовершенство системы подготовки судебных кадров и повышения квалификации судей в сфере муниципального права;

з) отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством конституционного судопроизводства прав местного самоуправления и конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

и) нехватка квалифицированных муниципальных кадров. Общероссийская система кадрового обеспечения муниципальных образований, обучения выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих до настоящего времени не сложилась.

Ясно, что многогранная деятельность по разрешению приведенных очень непростых проблем должна осуществляться в рамках единой политики в масштабах всего общества и государства. Исключительно важно, чтобы такая политика в области местного самоуправления формировалась и реализовывалась на основе соблюдения следующих принципов:

- единства целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики;
- комплексного подхода к реализации государственной политики;
- взаимодействия и сотрудничества федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе ее реализации;
- преемственности государственной политики в области местного самоуправления на разных этапах проведения муниципальной реформы;
- всесторонней поддержки местного самоуправления со стороны государства;
- невмешательства органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;
- контроля со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

Формирование местного самоуправления не может быть самоцелью. Существование местного самоуправления оправдано лишь

419

в том случае, если оно, будучи вписанным в гражданское общество, раскрепощает личность, позволяет осуществлять народовластие, способствует становлению экономически и социально развитого демократического федеративного и правового государства. Нельзя сформировать систему местного самоуправления за очень короткие сроки. Оно может быть создано лишь в течение достаточно продолжительного времени, поэтапного движения к общей стратегической цели. Но в случае успеха местное самоуправление позволяет создать надежную и эффективную систему взаимодействия населения и государства.

Эффективное функционирование этой системы позволит обеспечить:

- улучшение условий жизни населения в каждом муниципальном образовании;
- обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими органами местного самоуправления, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности;
- устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований.

Примечания

¹ См. Кропоткин П. Анархия, ее философия, ее идеал. - М.: Эксмо-Пресс, 1999.-С. 247

² Там же

³ Кропоткин П. Анархия.... - С. 213

⁴ См., напр.: Государство и право буржуазных и развивающихся стран: Учебник. М.: Юрид. лит.. 1989. С. 335-337; Seele. Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland. - Bonn, 1990; Kommunale Selbstverwaltung, Fundament des demokratischen und sozialen Bundesstaats. - Bonn, 1990; Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Под общ. ред. И. П. Медведева и др. - М.: Юрид. лит., 1994; Органы местного

самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ: Антология описательных материалов. - Институт самоуправления и государственной службы (филиал Института открытого общества). - Венгрия, Будапешт, 1994; Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. - 1994. - № 5. - С. 126; Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. - М.: Наука, 1995.

И.Д. Мерником дан обзор различных концепций местного самоуправления

(См.: Черник И.Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. - М.: ИНИОН РАН, 1996. - 35 с.), что само по себе уже интересно. На наш взгляд, теоретическая и практическая ценность указанной работы была бы намного выше, если бы автор попытался систематизировать известные ему взгляды на институт местного самоуправления.

⁵ См.: Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). - М.: 1994.

⁶ Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления // Российский юридический журнал. - 1995. - № 3. - С. 58-67. К иберам, иберийцам принято относить, во-первых, древние восточногрозинские племена, составлявшие население Иберии; во-вторых, группы племен, населявших древнюю Италию (см.: Словарь русского языка: в 4-х ч. - Т. 1. - М.: Гос. изд. ин. и нац. словарей, 1957. - С. 862).

⁷ См.: Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земства и перспективы развития местного самоуправления // Государство и право. 1993. №11.; Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993; Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX в.). М.: Акад. правовой ун-т при Ин-те гос. и права РАН, 1998; Лаптева Л.Е., Ефремова Н.Н. Организация и практика земских учреждений в России // Государство и право. 1993. № 2.

⁸ Интересные сведения об организации самоуправления у башкир в дореволюционный период можно найти в работе Ф.А. Шакуровой (См.: Шакурова Ф.А. Башкирская волость и община в середине XVIII и первой половине XIX века. - Уфа 1992).

⁹ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. - С. 65-66.

¹⁰ Практика судебной защиты прав местного самоуправления отчасти представлена в Сборнике судебных решений федеральных судов «Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации» (Сост.: Л.В. Гильченко, А.Н. Дементьев, Л.Е. Лаптева. Вступит, статья, ком-мент. А.Н. Дементьева. - М.: Юрист, 1997. - С. 136).

¹¹ В последние годы наряду с проблематикой собственно местного самоуправления достаточно активно разрабатываются и вопросы муниципального права. Так, среди новейших учебно-методических работ, посвященных этой теме, особо выделяются следующие учебники и учебные пособия: Краснов М.А. Введение в муниципальное право. - М., 1993; Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М.: Юрист, 1994; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юрист, 1997; Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. - М: Новый юрист, 1998; Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник. - Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 1997; Шугри-на Е.С. Муниципальное право России. - М.: Дело, 1999.

¹² Российская газета. - 1999. - 21 окт.

421

Более углубленному самостоятельному изучению конституционно-правовых основ, принципов и норм местного самоуправления, истории становления его институтов и их современному состоянию существенную помощь могут оказать следующие работы: Градский В.Г., Ефремова Н.Н., Карпец В.И. и др. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. - М.: Наука, 1995; Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / под ред. К.Ф. Шеремета и И.И. Овчинникова. - М., 1998; Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: Изд-во МГУ, 1996; Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие. М.: Юринформцентр: Тихомиров, 1999; Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. - Тула: ТИГИМУС, 1997; Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. - Ярославль, 1996.

422

Именной указатель

Абдулатипов Р.Г. - 65, 75, 185, 211
Абрамов А.С. - 276
Авакьян С.А. - 45, 56, 183, 281, 282, 401
Александр I - 58, 60, 275
Александр II - 6, 60, 61, 74
Александр III - 60
Алексеев С.С. - 41, 47, 56
Арановский К.В. - 83, 92
Аринин А.Н. - 240
Аристотель - 129
Атаманчук Г.В. - 185, 211
Афанасьев В.Г. - 401
Ахенваль Г. - 22
Бабошин О.А. - 87, 88, 94,
Бабулин С.Н. - 240
Баглай М.В. - 6, 83, 84, 92, 93, 114, 126, 349, 354

Бакатин В.В.-255
Бакунин М.А.-403
Барабашев Г.В. - 32,401,425,426
Басилашвили О.В. - 75
Безобразов В.П. - 400
Безуглов А.В. - 6, 7
Белых А.К.-401
Бердяев Н.А.- 12, 128
Бжезинский З. - 210,212
Богданова Н.А. - 8, 16, 56
БоденЖ.-ПЗ, 126
Болтенкова Л.Ф. - 65, 75, 185,211
Бондарь Н.С.-401
Бордюжа Н.Н. - 252
БратусьС.Н.-401
Браун О.-212
Брежнев Л.И. - 262
Брынцалов В.А. - 257
Бубер М. - 128
Васильев А.А. — 55
Васильев В.И. - 401, 426
Васильчиков А.И. - 400
ВеберМ.-65,75
Вильнянский Е.И. - 353
423
Виппер Р.Ю. - 55
ВитрукН.В.-85,93
Власов Ю.П. - 257
Воеводин Л.Д. - 32
Волков Ю.С.-401
Волошин А.С. - 252
Вольтер- 127
Воронцов А.Р. - 57
ВыдринИ.В.-401,426
Вяземский П.А. - 58
Вяземский П.П. - 61
Гайдар Е.Т. - 304
Гамильтон А. - 243
Гете И.В.-213
Гильом Дж. - 403
Гирке-402
Гнейст Р. - 400
Говорухин С.С.-258
Гоголь Н.В. - 252
Гольбах П. А.- 127
Горбачев М.С. - 243,244,257,262
ГоробецВ.Д.-281,282
Градовский А.Д. - 400
ГранкинИ.В.- 281,282
Графский В.Г. - 74,425
Григорян Л.А. - 401
Губогло М.Н. - 240
ГурвичГ.С.-15
Давид Рене - 23
Данилов А. А - 75
Декурсель П. - 283
Десницкий С.Е. - 57
Дешан А. - 58
Джабраилов У.А. - 258
Дидро Д. - 127
Дмитриев Ю.А. - 281, 282
Евтихийев И.И. - 400
Егоров Н.Д. - 252
Егорова Е.С. - 426

Екатерина II - 350
Ельцин Б.Н. - 3, 47, 75, 230, 255, 256, 257, 258, 262, 322
Емельянов Н.А. — 426
Ефремова Н.Н. - 425,426
424
Жириновский В.В. - 255,257,258
Жорес Ж.-185
Зиновьев А.В. - 110, 126
Златопольский Д.Л. - 32
Золотарева М.В. - 189, 212
Зюганов Г.А. - 257,258
Ильин И.А. - 67-69, 75
Ильинский И.П. - 32
Исаев И.А. - 65, 75
Ишаев В.И. - 276
Кабышев В.Т. - 16
Казанчев Ю.Д. - 82, 92, 93,426
Калмыков Ю.Х. - 47
Камю А. - 128
Карапетян Л.М.-212
Касьянов ММ. - 304
Кириенко С.В. - 303, 304
Кириченко М.Г. - 32
Кирхгоф Р. - 6
Кларк Дж. - 397
Климов А.Е. - 67
Козлова Е.И. - 82, 92,363
Кокотов А.Н. - 79, 92,401,426
Кокошкин Ф.Ф. - 31
Колюшин Е.И. - 114, 126, 349, 354
Коркунов Н.М.-15,31,400
Королев С.В.-401
Котляревский С. А - 31
Коток В.Ф.-32, 401
Кочубей В.П. - 58
Кравец И.А. - 34
Кравчук С.С. - 32
Краснов М.А. - 84, 93, 401, 426
Кресс В.М.-276
Кречетов .Ф.В. - 57
Кропоткин П.А. - 403, 424
Крылов Б.С.-187, 212
Кряжков В.А. - 86,93
Куприц Н.Я. - 32, 56
Курашвили К.Т. - 212
Кутафин О.Е. - 92, 93, 183,353, 358, 363,401,426
Лабанд О.-401
Лазарев Л.В. - 86,93
425
Лазаревский Н.И. - 15,66,75,400
Лаптева Л.Е. - 425
Лассаль Ф. - 95
Лебедев А.А.-214
Лебедев А.Н.-217, 231
Лебедь А.И.-214
Левин И. Д.-15, 32
Ленин В.И.-31,43, 269,281
Лепешкин А.И. - 15, 32
Лец С.Е. - 35
Лимонова Н.А. - 183
Лисица-Ю.Т. -68, 75
Локк Д.-127, 151
Ломоносов М.В. - 333

Лорис-Меликов М.Т. - 60, 61
 Лужков Ю.М. - 276
 Лучин В.О. - 19, 34, 87, 93, 97, 108
 Лысенко В.Н. - 240
 Любимов А.П. - 281, 282
 Мабли Г. - 127
 Магомедов М.М. - 276
 Макашов А. - 255
 Малько А.В. - 358
 Мао Цзе-дун - 209
 Маркс К. - 31
 Марченко М.Н. - 24
 Махно Н.И. - 403
 Медведев А.М. - 349
 Медушевский А.Н. - 75
 Мейер Э. - 401
 Мельников А.А. - 354
 Местр де Ж. - 293
 Меттерних К. - 265
 Мильтон Дж. - 127
 Миронов С.М. - 272
 Митюков М.А. - 281
 Михайловский Н.К. - 400
 Михалева Н.А. — 2
 Мицкевич А.В. - 41, 56
 Мишин А.А. - 55, 85, 93, 263
 Монтескье Ш. - 127
 Муравьев Н. - 58, 61
 Набоков В.Д. - 364
 426
 Наполеон 1 - 74 Некрасов Н.А. - 152 Николай II - 267 Новиков Н.И. - 57 Новосильцев Н.Н. - 58 Основин В.С. - 32 Палиенко Н.И. - 31 Памфилова Э.А. - 258 Панин Н.И. - 57 Пастухов В.Б. - 42, 56 Пейн Т. - 55
 Пертц В.А. - 32, 401 Пестель П.И. - 61 Петерс Золтан - 24, 45 Петр 1 - 191, 192, 233, 350 Петров Г.И. - 32 Петров Ю.В. - 252 Писарев А.Н. - 93, 426 Победоносцев К.П. - 60 Подберезкин А.И. - 258 Полянский Н.Н. - 352, 354
 Постников А.Е. - 83, 93 Постовой Н.В. - 401 Примаков Е.М. - 304 Прудон П.Ж. - 403 Прутков К. - 232 Путин В.В. - 251, 258, 304 Пушкин А.С. - 182 Пыжиков А.В. - 75 Пыхтин С.П. - 47 Радищев А.Н. - 57, 127 Резерфорд Э. - 12 Ресслер О. - 401 Ржевский В.А. - 15 Ривлин А.Л. - 352 Роберт Г. - 278 Рокецкий Л.Ю. - 276 Румянцев О.Г. - 47, 110, 126 Руссо Ж.-Ж. - 56, 127, 293 Рыбкин И.П. - 273 Рыжков Н.И. - 255 Рылеев К.Ф. - 320 Сабо И. - 23
 427
 Савицкий В.М. - 352, 354
 Савостьянов Е.К. - 258
 Саидов А.Х. - 24
 Саликов М.С. - 9, 187, 211
 Саломаткин А.С. - 401
 Салтыков (Щедрин) М.Е. - 355
 Сартр Ж.П. - 128
 Свешников М.И. - 400
 Селезнев Г.Н. - 273
 Силаев И.С. - 304
 Силинов П.М. - 186, 211
 Скуратов Ю.И. - 258, 349, 401
 Слободкин Ю.М. - 47
 Соболевский М. - 85
 Собчак А.А. - 47
 Солдатов С. А. - 6, 7
 Спенсер Г. - 12
 Сперанский М.М. - 58, 60, 275
 Сталин И.В. - 268
 Степанов И.М. - 84, 93, 278, 279, 281, 282
 Степашин С.В. - 276, 304
 Страшун Б.А. - ИО, 125
 Стрекозов В.Г. - 82, 92
 Строганов П.А. - 58

Строгович М.С. - 352, 354
 Строев Е.С. - 272
 Сычев А.П.-240
 Таболин В.В. - 84, 93
 Тилле А.А. - 23, 34
 Титов К.А.- 258
 Тиунова Л.Б. - 41, 56
 Тихомиров Ю.А. - 16, 24,41, 56, 86, 93,212, 281,401, 426
 Токвиль де А. - 243,400
 Топорнин Б.Н. -41, 56, 84,212,217,266, 278,281,282,401
 Тохтамыш хан - 209
 ТрайнинИ.П.-15,32
 Тулеев А.Г.- 255,257,258
 Туманов В.А.-23, 187
 УмноваИ.А.-217
 Фадеев В.И. - 93,426
 ФарберИ.Е. -15
 Федоров С.Ф. - 257
 Филатов С.А. - 252
 428
 Филдинг Г. - 95
 Фихте И.Г.-151
 Фойницкий И.Я. - 353
 Фонвизин Д.И. - 57
 Фромм Э. - 129
 Фукс -111
 Хабриева Т.Я. - 93,281,282
 Хайдеггер М. - 128
 Хасбулатов Р.И. - 269,281
 Хохлов С.А. - 47
 Хрущев Н.С. - 70, 194, 234,262
 Цицерон М.Т. - 127
 Чарторыйский А.Е. - 58
 Черкашин Е.Ю. - 281,282
 ЧерникИ.Д.-425
 Черномырдин В.С. - 304
 ЧиркинВ.Е.-183, 187, 189,212,214,217,401,406,425
 Чичерин Б.Н. -31, 400, 402
 Чубайс А.Б. - 252
 Шаймиев М.Ш. - 276
 Шаккум М.Л. - 257
 Шакурова Ф.А. - 425
 Шарган М. - 57
 Шаховской Д.И.-182
 Шахрай С.М. - 186, 211, 240
 Швеков Г.В. - 23,34 Шеремет К.Ф.-401,426 Шестов Л. - 128 Шеффнер - 402 Штейн Л. - 400 ШугринаЕ.С.-
 401 Шумейко В.Ф. - 272 Щапов А.П. -56, 61-63, 74 Щербакова Н.В. - 426 Щетинин Б.В.- 16, 32 Щиглика.И.-
 401 ЭбзеевБ.С.-103 Энгельс Ф. - 31 Эшенбах М. - 6 Югов А.А. - 358 ЮдинЭ.Г.-18, 34 Юдин Ю.А. - 85, 93,
 187 Юм Д. - 127
 429
 Юмашев В.Б.-252 Явлинский Г.А. - 257,258 Яковлев В.А. - 276 Яров Ю.Ф. - 65, 75 Ясперс К. - 128
 ЯсюнасВ.А. -401 Яценко А.С. -31

Современные федерации

Приложение 1

| Сарана | Число составляющих фе- дерацию единиц | Год образо- вания фе- дерации | Население млн. |
|----------------------------|--|-------------------------------------|----------------|
| 1 | 2 | 4 | 3 |
| Аргентинская Республика | 22 провинции, 1 нацио- нальная территория, 1 фе- деральный округ | 1826 | 36,1 |

| | | | |
|---|---|------|-------|
| Австралийский Союз | 6 штатов, 1 территория, 1 столичная территория, 7 административных территорий | 1901 | 19,1 |
| Австрийская Республика | 9 земель | 1920 | 8,06 |
| Бельгия | 3 региона, 3 коммуны | 1993 | 10,1 |
| Федеративная Республика Бразилия | 26 штатов, 1 федеральный столичный округ | 1889 | 160,5 |
| Канада | 10 провинций, 3 территории | 1867 | 30,2 |
| Федеративная Исламская Республика Коморские Острова | 4 острова | 1978 | 0,6 |
| Федеративная Демократическая Республика Эфиопия | 9 штатов, 1 столичный округ | 1995 | 62,0 |
| Федеративная Республика Германия | 16 земель | 1949 | 82,16 |
| Республика Индия | 25 штатов, 7 объединённых территории | 1950 | 952,0 |
| Малайзия | 13 штатов, 2 федеральные территории | 1963 | 21,2 |
| Мексиканские Соединённые Штаты | 31 штат, 1 столичный федеральный округ | 1917 | 97,4 |
| Федеративные Штаты Микронезии | 4 штата | 1986 | 0,14 |
| Федеративная | 36 штатов, 1 федеральный | | |

430

| Основные расовые и этнические группы | Основные языки | Основные религии |
|--|--------------------------|--|
| 5 | 6 | 7 |
| аргентинцы, 82%; итальянцы, 5%; испанцы, 4% | испанский | католики, 93%; протестанты, 4% |
| европейцы по происхождению, 97% | английский | протестанты, 44%; католики, 26% |
| австрийцы, 91% | немецкий | католики, 80%; протестанты, 9% |
| фламандцы, 51%; валлоны, 41%; немцы 1% | фламандский, французский | католики, 85%; протестанты, 8% |
| европейцы, 60%; метисы, 30%; негры, 8%; индейцы, 2% | португальский | католики, 92%; протестанты, 5% |
| англичане, 45%; французы, 29%; другие европейцы, 23%; индейцы и эскимосы, 1,5% | английский, французский | католики, 45%; Объединённая церковь, 18%; англикане, 12% |

| | | |
|--|------------------------------------|--|
| потомки арабов, 95% | арабский, французский | |
| 100 национальностей и народностей, 45%; амка-ра 20%; тиграи, 10%; шан-гала, 6% и др. | амхарский | мусульмане, 45%; православные, 40% |
| немцы, 96% | немецкий | протестанты, 40%; католики, 35% |
| индо-ариане, 74%; дравидиане, 24%; монголоиды, 2% | хинди, английский, 14 других | индуисты, 83%; мусульмане 1 1 %; сикхи, 2,6% |
| малазийцы, 43%; китайцы, 34%; индийцы, 9% | малазийский, китайский, английский | мусульмане, 55%; буддисты, 30% |
| мексиканцы, 84%; американские индейцы, 1 5% | испанский | католики, 97% |
| микронезийцы, 98% | английский | христиане |
| группа Нигер-конго, | английский, | мусульмане, 45%; хри- |

II

| | | | |
|-------------------------------------|---|------|-------|
| Республика Нигерия | столичный округ | 1963 | 115 |
| Исламская Республика Пакистан | 4 провинции, 6 племенных районов, 1 федеральная столица | 1971 | 130,5 |
| Российская Федерация | 89 субъектов федерации: 21 республика, 49 областей, 6 краёв, 2 города федерального значения, 10 округов, 1 автономная область | 1993 | 146,3 |
| Острова Сент-Китс и Невис | 2 острова | 1983 | 0,42 |
| Южно-Африканская Республика | 9 провинций | 1997 | 40,6 |
| Испания | 1 7 автономных регионов | 1978 | 39,3 |
| Швейцарская Конфедерация | 26 кантонов (20 кантонов и 6 полукантонов) | 1848 | 7,1 |
| Объединённые Арабские Эмираты | 7 эмиратов | 1971 | 2,7 |
| Соединённые Штаты Америки | 50 штатов, 1 федеральный округ, 2 ассоциированных государства, 3 федеральных владения и 3 федеральных территории | 1789 | 281,4 |
| Боливарианская Республика Венесуэла | 20 штатов, 1 столичный округ, 72 федеральные владения | 1830 | 23 |
| Объединённая Республика Танзания | 2 субъекта федерации | 1964 | 30 |

| | | | |
|----------------------------------|--------------|------|------|
| Федеральная Республика Югославия | 2 республики | 1992 | 10,5 |
|----------------------------------|--------------|------|------|

III

| | | |
|--|------------------------------------|--|
| 70,5%; хауса, 21,5; канури, 4% | французский | стиане, 40% |
| пенджабцы, 65%; пуштуны, 16%; синдхи, 14%; белуджи, 2,5% | урду | мусульмане, 96% |
| русские, 83%; татары, 3,5%; украинцы, 3%; чувашы, 1,2%; дагестанцы, 1% | русский | православные, 30%; мусульмане, 7%; католики |
| негры, 90% англичане, 8% | английский | протестанты, 80%; католики, 20% |
| нигер-конго, 72%; африканеры (белые потомки голландцев), 9,5% метисы, 9% | африканский, английский | христиане, 60%; мусульмане, 10%; индуисты, 5% |
| испанцы, 70%; каталонцы, 19%; галисийцы, 8%; баски, 2,5% | испанский | католики |
| германо-швейцарцы, 63%; франко-швейцарцы, 17%; итальянцы, 7% | немецкий, французский, итальянский | католики, 50%; протестанты, 48% |
| арабы ОАЭ, 50%; арабы других стран, 40%; индийцы, 6% | арабский | ислам |
| белые американцы США, 66,5%; черные американцы, 12%; мексиканцы 3,3%; евреи 3% | английский | протестанты, 55%; католики, 37%; иудаисты, 2% |
| венесуэльцы, 90%; колумбийцы, 3%; испанцы 3% | испанский | католицизм |
| африканцы, 98,4%; арабы 0,6% | суахили, английский | ислам, 30%; христиане, 50% |
| сербы, 62,3%; албанцы, 17%; черногорцы, 5% венгры, 3,3%; хорваты, 3,1% | сербский | православные, 80%; мусульмане, 10%; католики, 8% |

Приложение 2

О ФОРМАХ СОВЕТСКОЙ АВТОНОМИИ И СПОСОБАХ ИХ ОБРАЗОВАНИЯ

Изучение опыта советской автономии представляет определенный теоретический и практический интерес. Важно не отвергать советский этап в развитии России, как будто его вовсе не было, а извлечь из него соответствующие уроки. Рассмотрим, каковы формы советской автономии и каковы особенности Автономных Советских Социалистических Республик (АССР), ибо эти вопросы слабо представлены в юридической литературе, а в последние годы многое, что относится к ним, освещается тенденциозно.

Обычно выделяются следующие *формы* советской автономии: **национальные округа, автономные области и автономные республики**. Однако, на наш взгляд, форм советской автономии больше. Изучение опыта советского государственного строительства, в частности, 20-30-х годов, позволяет расширить перечень названных форм советской автономии за счет включения в них еще **коммун, родового Совета, кочевого Совета, национального сельского Совета, национального района, автономного края**.

Следовательно, можно различать, по меньшей мере, следующие формы советской автономии: 1) коммуну, 2) родовой Совет, 3) кочевой Совет, 4) национальный сельский Совет, 5) национальный район, 6) национальный округ, 7) автономную область, 8) автономный край, 9) автономную республику.

1. Коммуна. В предреволюционные и непосредственно послереволюционные годы в революционных кругах России, видимо, были еще свежи впечатления о Парижской коммуне. Хотя она просуществовала всего 72 дня, с ней у многих революционеров были связаны ассоциации с пролетарской

государственностью. В этой связи в первые годы революции в ряде мест возникли автономные государственные образования рабочих в форме коммуны. Так, 29 ноября 1918 года в Нарве была образована *Эстляндская Трудовая Коммуна*, 8 июня 1920 года была образована *Карельская Трудовая Коммуна*. Еще раньше, 6 марта 1917 года, были созданы *Советы рабочих депутатов в г. Баку*, а 13 октября 1917 года был образован временный исполнительный комитет Бакинского Совета во главе с С.Г.Шаумяном, которого как друзья, так и враги именовали кавказским Лениным. Этот совет (временный расширенный совет) просуществовал до 31 июля 1918 года, до сложения им с себя полномочий на экстренном заседании Бакинского Совета. Форма организации власти и управления Бакинского Совета в значительной степени была схожа с Парижской коммуной, поэтому сложившаяся в 1917-1918 годах система советских органов в Баку получила название *«Бакинской коммуны»*.

2. Родовые Советы. В начале XX века у многих народностей России, особенно Крайнего Севера и Дальнего Востока, еще господствовал

IV

родоплеменной строй. Реализация программы революции 1917 года поставила задачу приобщения этих народностей к социализму, государственности, к советской власти. Как же соединить родоплеменной уклад жизни с советской властью? Первоначально для решения этой задачи создавались родовые управления и управы. Однако 25 октября 1925 года ВЦИК утвердил «Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР». Это положение заменяло родовые управления и управы Советами, но все же не привело к разрушению сложившейся у тех или народностей родоплеменной системы. В качестве органов власти и управления народностями Крайнего Севера и Дальнего Востока рассматривались родовые собрания, родовые Советы, районные туземные съезды и районные туземные исполкомы. Каждый род сроком на 1 год избирал родовой Совет, состоящий из председателя, заместителя председателя и члена Совета. Роды, насчитывающие менее 100 человек, могли не избирать родовой Совет, а управляться непосредственно родовыми собраниями. В положении устанавливалось, что родовые Советы освобождаются от ведения письменного делопроизводства. К концу 20-х годов на севере европейской части РСФСР существовало 352 родовых Совета и 42 туземных райисполкома; в Сибири - 204 Совета и 27 райисполкомов; на Дальнем Востоке - 234 Совета и 34 райисполкома.

3. Кочевые Советы. Данные В.В. Андрианова свидетельствуют о том, что в Союзе ССР население, ведущее сезонно-передвижной (иначе - кочевой) образ жизни, было значительно. «Неоседлое население СССР, - пишет он, - по оценочным данным, насчитывает 0,2 млн.; оно частично сохранило традиционные навыки подвижного хозяйствования в двух природных зонах - на севере страны, в зоне тундр и лесотундр, а также в аридной зоне на юге страны. Это промысловые охотники, рыболовы тайги и тундры, отчасти арктические охотники и промыслово-рыболовное население, промысловые оленеводы, охотники и рыболовы, современное животноводческое население аридной зоны и пастушеские скотоводы гор» (см.: Андрианов В.В. Неоседлое население мира (историко-этнографическое исследование). - М.: Наука, 1985. - С.221.). В начале XX века, в 20-30-е годы, кочевое население в Казахстане и в некоторых других регионах Союза ССР было еще большим.

Приобщение населения, ведущего кочевой образ жизни, к советской власти было связано с целым рядом особенностей. С учетом этого обстоятельства одно время формировались кочевые Советы, которые, на наш взгляд, тоже можно рассматривать в качестве формы советской автономии. Один из первых таких Советов - Сусамырский кочевой Совет, был создан в 1927 году на крупнейшем кочевье (джайлоо) Киргизии - Сусамыре.

VI

4. Национальные сельские Советы. В 20-е и 30-е годы такие Советы создавались обычно в населенных пунктах с компактным проживанием представителей какого-то национального меньшинства. Однако права и обязанности этих сельских Советов практически не отличались от прав и обязанностей обычных сельских Советов.

Так, в середине 20-х годов в Белоруссии существовало 22 еврейских, 2 польских, 5 латышских, 2 русских и 2 немецких Совета. К этому же времени на Украине было создано 292 русских сельсовета, 237 немецких, 139 польских, 78 еврейских, 57 молдавских, 30 греческих, 42 болгарских, 12 чешских, 3 албанских, 4 белорусских и 1 шведский.

На Северном Кавказе существовало 103 национальных сельских Совета, в Казахской АССР - 1384: 1209 русских, 64 узбекских, 45 уйгурских, 40 немецких, 18 татарских, 5 таджикских, 3 дунганских.

Всего же по Союзу ССР к концу 30-х годов насчитывалось несколько тысяч национальных сельских Советов.

5. Национальные районы и национальные округа. В 1929 году был поставлен вопрос о новом национально-территориальном устройстве народностей Крайнего Севера и Дальнего Востока. Административная комиссия ВЦИК составила и представила в Президиум ВЦИК два проекта этого устройства: один предусматривал создание национальных округов, а другой - национальных районов. 10 декабря 1930 года Президиум ВЦИК принял постановление о создании национальных округов и национальных районов Крайнего Севера и Дальнего Востока. Национальные районы образовывались там, где национальные меньшинства представляли небольшую, но компактную группу населения. Национальные округа создавались в целом по такому же принципу, но в отношении национальных меньшинств, являющихся более многочисленными этносами и занимающих значительную территорию.

К уже существующим национальным округам Сунженскому (7 июля 1927 года), Коми-Пермяцкому (25 февраля 1925 года), Ненецкому (15 июля 1929 года) добавился целый ряд новых округов.

В составе Уральской области были созданы 2 национальных округа - Остяцко-Вогульский (Ханты-Мансийский) и Ямало-Ненецкий. В составе Восточно-Сибирского края создавались 3 национальных округа - Таймырский

(Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Витимо-Олекминский и Катангский эвенкийский национальный район. В составе Дальневосточного края создавались 3 национальных округа - Чукотский, Корякский, Охотский, а также 2 эвенкских национальных района - Зейско-Угурский и Джетулакский.

В 1931 году в Якутской АССР было образовано 9 эвенкских национальных округа и 2 эвенкийских национальных района.

VII

В январе 1932 года Президиум ВЦИК принял постановление о новом образовании национальных районов на Дальнем Востоке. 26 сентября 1937 года были образованы еще Агинский, Бурятский и Усть-Ордынский национальные округа.

К концу 1930-х годов только в РСФСР насчитывалось около ста национальных районов. В основном они были организованы в Якутии, Бурято-Монголии, Восточной Сибири, Амурской области, Дальне-Восточном крае. Однако такие районы встречались и в других местах. Например, в Куйбышевской области было 15 национальных районов. В Башкирской АССР были созданы, кроме русских и татарских районов, 2 марийских и 1 чувашский районы. В Дагестанской АССР существовало 7 национальных районов. В Казахской АССР - 23: 18 русских, 2 узбекских, 2 уйгурских и 1 немецкий.

6. Автономная область - еще одна форма советской автономии. Одна из первых автономных областей - это, пожалуй, автономная область немцев Поволжья, которая была образована Декретом ВЦИК от 18 октября 1918 года «в целях укрепления борьбы за социальное освобождение немецких рабочих и немецкой бедноты Поволжья». В начале 20-х годов был образован еще ряд автономных областей. Декретом от 24 июня 1920 года была образована Автономная Чувашская область, Декретом ВЦИКА от 4 ноября 1920 года - автономная область Вотяжского (Удмуртского) народа. В этот же день были образованы также автономная область Марийского народа и автономная область Калмыцкого народа.

Автономная область Коми (Зырян) была образована 22 августа 1921 года, автономная область Кабардинского народа - 1 сентября 1921 года.

В 1922 году были образованы: 9 января - Автономная Монголо-Бурятская область; 1 июня - Автономная область Ойратского народа; 27 июля - Черкесская (Адыгейская) Автономная область.

При образовании автономных областей издавались специальные законодательные акты, в которых, как правило, определялись состав и границы области, структура органов власти и управления, а также решались другие вопросы, связанные с правовым статусом области.

Многие автономные области позднее были преобразованы в автономные республики. Тем не менее, автономная область как форма советской национальной автономии не потеряла своего значения.

7. Автономный край. Одно время (с 16 июня 1929 года по 9 февраля 1934 года) такую государственную форму имела, например, Нахичевань. Хотя некоторые авторы склонны рассматривать Нахичеванский край того времени лишь как административно-, территориальную единицу, есть, однако, основания считать, что этот край был не административно-территориальным, а политико-территориальным образованием, то есть Нахичеванский край начала 20-х годов - форма советской автономии, которая, однако, не получила развития.

VIII

8. Автономная Советская Социалистическая Республика (АССР). В первые годы революции было образовано более 30 автономных республик. Если принять систему деления этих республик на советские и несоветские, то можно заметить, что среди этих автономных республик были как те, так и другие. Однако по мере утверждения советской власти в стране автономные республики, стоящие на несоветской платформе, уступили место АССР. Советская традиция была такова: АССР входит в состав определенной союзной республики и вне прав Союза ССР и союзной республики АССР самостоятельно решает все вопросы, относящиеся к ее ведению. Вместе с тем, АССР участвует в решении вопросов, отнесенных к ведению союзной республики и Союза ССР, через высшие органы государственной власти и управления соответствующей союзной республики и Союза ССР. Территория АССР не могла быть изменена без ее согласия. АССР имеет свою конституцию, в которой закреплялась, в частности, система высших органов государственной власти и управления республики.

АССР принято было оценивать как высшую форму советской автономии. В официальных источниках (в частности, конституционных актах) АССР характеризуется как государство.

За все время существования советской власти было образовано более трех десятков АССР. Однако самые первые автономные республики (Донская, Кубано-Черноморская, Таврическая, Терская и другие) оказались непрочными образованиями и были разгромлены в гражданскую войну. Более 1,5 лет (с 29 марта 1918 года по 13 декабря 1919 года) просуществовала Татаро-Башкирская АССР. Однако она существовала лишь формально. Несмотря на усилия многих групп революционеров (например, активным сторонником Татаро-Башкирской республики был видный революционер Мулламур Вахитов), фактически она не состоялась. Туркестанская АССР, образованная в январе 1918 года, была упразднена в результате национально-государственного размежевания в Средней Азии и Казахстане. На ее территории сложились 2 союзные республики (Туркменская и Узбекская), ряд автономных республик и автономных областей. В результате разделения на две автономные области и один национальный округ распалась Горская АССР. АССР немцев Поволжья и Крымская АССР были ликвидированы в разные периоды Великой Отечественной войны. Ряд АССР (Казахская, Киргизская, Молдавская, Таджикская) были преобразованы в союзные республики (ССР). Карельская АССР одно время преобразовывалась в Карело-Финскую ССР, но в последующем она вновь была реорганизована в Карельскую АССР. В результате всех преобразований к концу 1970-х годов осталось 20 АССР, которые сохранили свое значение вплоть до так называемого парада

IX

суверенитетов, когда большинство автономных республик в явочном порядке объявили себя суверенными

республиками.

С теоретической и практической сторон важно рассмотреть вопрос о **формах образования автономных советских социалистических республик (АССР)**. Автономная Советская Социалистическая республика (АССР) - лишь одна из форм советской автономии в целом как способа государственно-территориального устройства населения, широко применяемой в советский период формы государственного руководства и управления. Формам возникновения АССР свойственно большое разнообразие. На наш взгляд, можно вести речь о следующих формах образования таких республик: а) образование в «явочном» порядке; б) в результате выделения из состава союзной республики; в) в порядке выделения из Российской империи; г) в результате разделения (национально-государственного размежевания); д) в результате включения суверенного народно-демократического государства в состав Союза ССР; е) в результате преобразования союзной республики в автономную.

1. В «явочном» порядке. Так, пожалуй, можно обозначить образование, например, Туркестанской АССР. По инициативе большевиков резолюция о советской автономии Туркестана была принята в январе 1918 году IV Чрезвычайным краевым съездом Советов Туркестана, а собравшийся в конце апреля - начале мая 1918 году V краевой съезд принял «Положение о Туркестанской Советской Федеративной Республике» как составной части РСФСР. Одобрив это положение, правительство РСФСР предложило приступить к совместной разработке вопроса о взаимоотношениях между центральными и местными органами власти. В связи с этим Туркестанская АССР часто рассматривается как первое автономное образование в составе РСФСР. Вместе с тем нередко называют первой автономной республикой в составе РСФСР Башкирскую АССР.

2. В порядке выделения. Выделение не тождественно отделению. Если при отделении новая государственно-правовая единица, по существу, полностью разрывает отношения с государственно-правовой единицей, от которой она отделяется, то при выделении хотя и образуется новое государственно-правовое образование, оно сохраняет многие свои традиционные связи и отношения с той государственно-правовой единицей, из «тела» которой оно выделяется.

Процесс выделения может протекать по-разному. В одних случаях - бурно, в других - относительно спокойно. Так, выделение Башкирской республики из Российской Империи проходило сложно и противоречиво. Чтобы добиться успеха в деле образования Башкирской • республики, были использованы самые различные формы: политические, дипломатические, организационные, экономические, военные. Выделение этой республики осуществлялось в течение почти двух лет: с ноября 1917 год по март 1919 года. Башкирская АССР возникла как одна из первых республик в составе РСФСР, но ценой большой крови и величайших социальных потрясений.

3. В результате выделения из состава союзной республики. С

этой точки зрения показательна история образования Молдавии. Сессия ЦИК Украинской ССР 12 октября 1924 года приняла постановление об образовании Молдавской АССР в составе Украинской ССР, а IX съезд Советов Украинской ССР утвердил Конституцию Молдавской АССР.

4. В результате разделения (национально-государственного размежевания). В 20-е годы в Средней Азии и в Казахстане сложилась исключительно ситуация.

Туркестанская АССР, Хорезм и Бухара (вначале народные, а затем советские республики) по своему составу были полиэтническими. На территории Туркестанской АССР жили узбеки, казахи, киргизы, русские, таджики, туркмены, каракалпаки; Бухары - узбеки, таджики, туркмены, русские; Хорезма - узбеки, туркмены, каракалпаки, казахи. При этом если в Туркестанской АССР большинство населения составляли узбеки (41%) и казахи (20%), то в Бухаре большая часть населения приходилась на узбеков (47%) и таджиков (40%), а в Хорезме - на узбеков (65%) и туркмен (27%). Весьма влиятельным было движение панисламистов и пантюркистов. Велась активная агитация и пропаганда за создание «Великого Узбекистана». В этих условиях было исключительно важно проявить максимум мудрости в решении проблемы государственно-территориальной организации этого региона. Характеризуя позицию В.И. Ленина в вопросе о национально-государственном устройстве населения Средней Азии и Казахстана, нередко пишут, что он якобы уже в 1920 году выступал за национальное размежевание. Между тем, такое суждение является, по меньшей мере, упрощенной интерпретацией ленинской мысли, которая достаточно глубока и содержательна. Поручая в 1920 году составить этнографическую карту Туркестана с подразделением на Узбекистан, Туркмению и Киргизию, В.И. Ленин ориентировал «детально выяснить условия слияния или разделения этих трех частей», а в проекте постановления Политбюро ЦК РКП (б) по вопросу о задачах РКП (б) в Туркестане прямо писал: «деление республики на три части не предпринимать». Следовательно, В.И. Ленин, говоря о национально-государственном устройстве Средней Азии и Казахстана, однозначного решения не предлагал, а лишь ориентировал на то, чтобы при проведении тех или иных территориальных и других преобразований по возможности полнее были учтены все факторы, существенные для естественного развития региона.

Важную роль в решении вопросов национально-территориального устройства в Средней Азии и Казахстана сыграла 2-я сессия ВЦИК одиннадцатого созыва (октябрь 1924 года), принявшая решение «О

XI

реорганизации Автономной Туркестанской Социалистической Республики», которое было утверждено XII съездом Советов РСФСР. Этим решением народам Средней Азии предоставлялось право выйти из состава РСФСР и образовать по своему желанию независимые или автономные республики.

В результате реализации этого решения 27 октября 1924 года возникли новые независимые республики:

Туркменская ССР с преобладанием в составе ее населения туркмен, проживавших на территории Закаспийской области Туркестана, в западных областях Бухары и южных районах Хорезма; Узбекская ССР - из остальной территории Туркестана, Бухары и Хорезма с преобладанием узбекского населения.

Завершилось объединение казахских земель: Сырдарьинская и Семиреченские области, заселенные казахами,

вошли в бывшую Киргизскую АССР, столица республики была перенесена из Оренбурга в Кызыл-Орду, а в апреле 1925 года было восстановлено исторически правильное наименование казахского народа - казахи (кайсахи). Республика стала именоваться Казахской АССР.

Образовались и новые автономные единицы: Таджикская АССР была образована в составе Узбекской ССР, а в составе Таджикской АССР была образована Горно-Бадахшанская автономная область; Каракалпакская автономная область в составе Казахской АССР; Кара-Киргизская автономная область в составе РСФСР.

Постановлением ВЦИК от 7 июля 1924 года Горская АССР была упразднена. На ее основе были образованы две автономные области - Северо-Осетинская и Ингушская, а также Сунженский автономный округ. Владикавказ выделялся в самостоятельную административную единицу, непосредственно подчиненную ВЦИК.

5. В результате включения суверенного народно-демократического государства в состав Союза ССР. В таком порядке сложилась, например, автономия тувинцев.

В 1921 году Тува была провозглашена независимой Народной Республикой. Территория ее равнялась 170,5 тыс. кв. км. Население составляло 27 тыс. человек: тувинцы, русские.

Под влиянием внутренних и внешних обстоятельств Малый Хурал трудящихся Народной Республики обратился к Президиуму Верховного Совета СССР с прошением о принятии Тувинской Народной Республики в состав СССР. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 октября 1944 года Тувинская Народная Республика была включена в состав СССР на правах автономной области РСФСР.

Спустя 17 лет Тувинская автономная область была преобразована в Тувинскую АССР (Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 октября 1961 года, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 октября 1961 года).

XII

6. В результате преобразования союзной республики в автономную. С этой точки зрения любопытна, например, история Нахичеванской АССР.

К середине 1920 года советская власть установилась почти во всем Азербайджане, однако Нахичеванский уезд и прилегающие к нему районы оставались еще небольшевистскими. Видя, что собственными силами невозможно освободиться от господства «мусаватско-дашнакских националистов, опиравшихся на иностранных интервентов» (по советской терминологии тех времен), большевики Нахичевани обратились за помощью к РСФСР и Азербайджанской ССР. Во второй половине 1920 года Первый Кавказский полк XI Красной Армии совместно с вооруженными отрядами крестьян начал очищать Нахичевань от своих политических противников. Нахичевань стала 28 июня советской, в этот же день был образован Нахичеванский ревком, позднее он был преобразован в Нахкрайревком, который объявил Нахичевань Советской Социалистической Республикой, находящейся в тесном военно-экономическом союзе с Азербайджанской ССР и через нее с РСФСР.

Состоявшийся 25 января 1922 года Первый Всенахичеванский съезд Советов, заслушав и одобрив отчет Нахкрайревкома, решил упразднить его. Высшим органом государственной власти в Нахичевани стал Съезд Советов республики, собиравшийся не реже одного раза в год, а в период между съездами Советов - избираемый им НахЦИК, который имел свой Президиум в составе 7 человек и 4 кандидатов в члены. Органом, осуществляющим общее управление делами республики, был СНК, образуемый НахЦИК. Отдельными отраслями государственной власти и управления ведали наркоматы. Органами государственной власти и управления в уездах и участках были соответствующие Съезды Советов и их исполкомы, а в сельских - сельские Советы. Как в самой Нахичевани, так и за ее пределами было достаточно сильно движение за то, чтобы Нахичевань была автономной единицей Азербайджанской ССР. Так, по результатам опроса, проведенного в начале 1921 года представителями РСФСР, Армянской ССР и Азербайджанской ССР, свыше 90% населения высказалось за то, чтобы Нахичевань была автономной республикой в пределах Азербайджанской ССР. Такой статус Нахичевани был признан как Московским договором, заключенным 16 марта 1921 года между РСФСР и Турцией, так и Карским договором, подписанным с участием РСФСР 13 октября 1921 года между Армянской, Азербайджанской, Грузинской советскими республиками, с одной стороны, и Турцией с другой.

В ноябре 1922 года политбюро РКП (б) приняло решение об образовании Нахичеванской АССР в составе Азербайджанской ССР. Руководствуясь этим решением, 1-ый Закавказский съезд Советов 13 декабря 1922 года постановил: «Нахичеванскую республику считать

XIII

неотъемлемой и составной частью Азербайджана, на правах автономной единицы».

Вопрос о создании Нахичеванской автономии в январе 1923 года обсуждался также Закавказским краевым комитетом РКП (б), который своими постановлениями предложил ЦК АКП (б) превратить Нахичевань в автономную область.

Резолюция III Нахичеванского съезда Советов, проходившего в феврале 1923 года, гласила: 1) Признать Нахичеванскую ССР неотъемлемой частью Азербайджанской ССР; 2) Распустить Нахичеванский ЦИК, СНК и все наркоматы; 3) Избрать для управления края именуемый в будущем «Нахичеванский краевой исполнительный комитет» из 17 человек и 7 кандидатов; 4) Войти всему Нахичеванскому краю, всем своим аппаратом, в состав Азербайджанской ССР на правах автономного края.

На III сессии Аз.ЦИК второго созыва 16 июня 1923 года Нахичеванская ССР была реорганизована в Нахичеванский край в составе советского Азербайджана и произведена соответствующая реорганизация органов государственной власти и управления Нахичевани; НахЦИК был преобразован в Нахкрайисполком, народные комиссариаты в соответствующие отделы крайисполкома.

31 декабря 1923 года Аз.ЦИК принял постановление о преобразовании Нахичеванского автономного края в Нахичеванскую АССР в составе Азербайджанской ССР.

С этой точки зрения показательна и история Карело-Финской республики. Восьмого июня 1920 года возникла

Карельская трудовая коммуна, которая 25 июля 1923 года была преобразована в Карельскую АССР в составе РСФСР. 31 марта 1940 года образуется Карело-Финская ССР, в состав которой вошла вся территория Карельская АССР и наибольшая часть территории, отошедшей от Финляндии к СССР по мирному договору от 12 марта 1940 года. Законом, принятым Верховным Советом СССР 16 июля 1956 года, Карело-Финская ССР была реорганизована в Карельскую АССР и включена в состав РСФСР.

XIV

Приложение 3

КРАТКИЕ СВЕДЕНИЯ О СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для тех, кто стремится к получению более глубоких знаний о субъектах РФ, выходящих за пределы собственно права и государственности, определенный интерес, думается, могут представить следующие сведения.

1. Республики

Республика Адыгея

Образована 27 июля 1922 года как Черкесская (Адыгейская) автономная область в составе Краснодарского края, с 24 августа 1922 года - Адыгейская автономная область, с 13 августа 1928 года - Адыгейская автономная область, с октября 1990 года - АССР Адыгея в составе РСФСР, с 1991 года - ССР Адыгейская, с марта 1992 года - Республика Адыгея в составе России.

Столица - г. Майкоп.

Площадь - 7,6 тыс. кв. км.

Численность населения - 442 тыс. человек.

Этнический состав: всего в республике проживают представители 92 этносов и этнических групп.

Расположена в западной части Кавказа. Анклав внутри Краснодарского края.

Полезные ископаемые: нефть, горючие газы.

Основные отрасли промышленности: машиностроение, пищевая, топливная (добыча и переработка нефти и газа), легкая, деревообрабатывающая.

Республика Алтай

Образована 1 июня 1922 года как Ойротская автономная область в составе Алтайского края, 7 января 1948 года переименована в Горно-Алтайскую автономную область, с октября 1990 года Горно-Алтайская АССР, с 1991 года Горно-Алтайская ССР в составе России, с 1992 года - Республика Алтай. 14 ноября 1993 года Верховный Совет Республики Алтай принял постановление, согласно которому высшим органом законодательной власти в республике является Государственное Собрание (Эл Кургуттай). 1 февраля 1994 года проведены выборы Председателя Государственного Собрания - Эл-Кургуттая и председателя правительства

XV

Республики Алтай. Также были приняты законы "О государственном собрании - Эл-Кургуттай" и "О правительстве Республики Алтай".

Столица - г. Горно-Алтайск.

Площадь - 92,6 тыс. кв. км.

Численность населения - 198 тыс. человек. В составе республики 1 город и 5 сельских районов.

Расположена на юге Западной Сибири в бассейне рек Бии и Катунь. Граничит с Алтайским краем, Республикой Хакасия, Монголией,

Китаем.

Наиболее известные месторождения: ртуть - Акташское;

цементного сырья - Бердское.

Основные отрасли промышленности: электротехническая, пищевая (мясная, сыродельная, мукомольно-крупяная), легкая, лесозаготовительная и деревообрабатывающая, строительных материалов.

Республика Башкортостан

Образована 15 ноября 1917 года как Республика Башкурдистан, с 23 марта 1919 года Башкирская АССР, с октября 1990 года - Башкирская ССР, с 1992 года - Республика Башкортостан.

Столица - г. Уфа.

Площадь - 143,6 тыс. кв. км.

Численность населения - 4008 тыс. человек. В составе республики 21 город и 54 сельских района, г. Уфа делится на 7 районов

Расположена на рубеже Европы и Азии и занимает восточные окраины Восточно-Европейской равнины (Предуралья), горной полосы Южного Урала и возвышенно-равнинного Зауралья. Республика граничит с Пермской, Свердловской, Челябинской, Оренбургской областями, Татарской и Удмуртской республиками.

Полезные ископаемые: республика богата минеральным сырьем, особенно нефтью и попутным газом в Предуралье (Волго-Уральская нефтегазоносная провинция). Основные месторождения: Сибайское, Учалинское.

Основные отрасли промышленности: топливная (нефтедобыча и нефтепереработка), химическая и нефтехимическая (производство моторного топлива, смазочных масел, мазута, нефтебитума, синтетического каучука, спирта, синтетических смол и пластмасс, гербицидов, кальцинированной и каустической соды, серной кислоты, аммиака), машиностроение (химическое и нефтяное, приборо- и станкостроение, автомобильная и электротехническая промышленность), черная металлургия (метизы широкого, марочного и профильного сортамента, • стальная проволока и канаты), цветная металлургия (добыча и обогащение медных руд). Внутрирайонное значение имеют электроэнергетика, легкая и пищевая промышленность.

XVI

3 августа 1994 года был подписан договор между Республикой Башкортостан и Российской Федерацией о разграничении предметов ведения и полномочий, значительно расширяющий права республики на собственной территории.

Республика Бурятия

Образована 30 мая 1923 года как Бурят - Монгольская АССР, с 1958 года - Бурятская АССР, с 1991 года - Бурятская ССР, с 1992 года - Республика Бурятия.

Столица - г. Улан-Удэ (до 1034 года - Верхнеудинск).

Площадь 351,3 тыс. кв. км.

Численность населения - 1059 тыс. человек. Русское население составляет 70%, бурятское - 24 %.

Расположена в южной части Восточной Сибири, в Забайкалье. Граничит с Иркутской и Читинской областями, Республикой Тыва, Монголией.

Полезные ископаемые: вольфрам, молибден, золото, полиметаллы, каменный и бурый уголь, апатиты, асбест, кварцевые песчаники. Наиболее известные месторождения: вольфрама и молибдена - Джидинское; полиметаллов - Озерное, Холоднинское; угля - Гусиноозерское, Тунгусское, Ахаликское; апатитов - Ошурское; асбеста - Молодежное; кварцевых песчаников - Черемшанское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборы и средства автоматизации, электромашины, автомобильные краны), электроэнергетика, топливная, горнорудная, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, промышленность строительных материалов, легкая и пищевая промышленность.

3 июня 1993 года Верховный Совет республики признал незаконной передачу в 1937 году Читинской и Иркутской областям Агинского и Усть-Ордынского бурятских автономных округов, а также Ольхонского района - Иркутской и Угданского района - Читинской областям.

24 ноября 1993 года в республике был введен пост президента.

Республика Дагестан

Образована 20 января 1921 года как Дагестанская АССР, с мая 1991 года - Республика Дагестан.

Столица - г. Махачкала.

Площадь - 50,3 тыс. кв. км.

Численность населения - 1890 тыс. человек.

Расположена в восточной части Северного Кавказа, на востоке омывается Каспийским морем. На севере Дагестан граничит с Калмыкией,

XVII

на западе - со Ставропольским краем, Чеченской Республикой, Грузией, на юге - с Азербайджаном.

Из полезных ископаемых промышленное значение имеют месторождения нефти, горючих газов, серы, мергелей, кварцевых песков, минеральные источники.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборостроение, электротехника), пищевая (плодоовощеконсервная, виноделие, рыбная), энергетика, нефте- и газодобывающая промышленность, промышленность строительных материалов, стекольная, легкая. Развита народная промысла.

Республика Ингушетия

Образована 7 июля 1924 года как Ингушская автономная область, с 15 января 1934 года - Чечено-Ингушская автономная область, с 5 декабря 1936 года Чечено-Ингушская АССР (в 1944 году ликвидирована, в 1957 году восстановлена), с мая 1991 года Чечено-Ингушская Республика. В декабре 1991 года создана Ингушская Республика.

Столица - г. Назрань.

Площадь - около 4,3 тыс. кв. км. - Численность населения - около 300 тыс. человек.

Основные отрасли промышленности: электротехника, нефте- и газодобывающая, нефтехимическая, пищевая.

Кабардино-Балкарская Республика

Образована 1 сентября 1921 года как Кабардинская автономная область, 16 января 1928 года преобразована в Кабардино-Балкарскую АССР (в 1944 году ликвидирована, в 1957 году восстановлена), с 1993 года - Кабардино-Балкарская Республика. Столица - г. Нальчик. Площадь - 12,5 тыс. кв. км. Численность населения - 784 тыс. человек.

Расположена в центральной части северного склона Большого Кавказа. Граничит со Ставропольским краем, Карачаево-Черкесской Республикой, Республикой Северная Осетия и Грузией.

В республике имеются молибденовые, вольфрамовые и полиметаллические руды, нерудные материалы. Наиболее известное Тырнаузское месторождение вольфрамомолибденовых руд, минеральные источники.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (телемеханическая аппаратура, высоковольтная аппаратура, станки, приборы, алмазный инструмент), цветная металлургия (вольфрамомолибденовая), пищевая (мясная, маслосыродельная, плодоовощеконсервная, кондитерская), легкая, строительных материалов.

XVIII

Республика Калмыкия

В 1920 году образована Калмыцкая автономная область, 20 октября 1935 года преобразована в Калмыцкую АССР. В 1943 году автономия ликвидирована, в 1957 году восстановлена. С октября 1990 года - Республика Калмыкия.

Столица - г. Элиста.

Площадь - 76,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 327 тыс. человек.

Расположена на крайнем юго-востоке европейской части РФ. Граничит с Астраханской, Волгоградской, Ростовской областями, Ставропольским краем, Дагестаном. На юго-востоке омывается Каспийским морем.

Полезные ископаемые: нефть, газ, поваренная соль, разнообразные строительные материалы. Наиболее известные месторождения: нефть -Высоковское, Межезерное, Комсомольское, Канышанское; газ Промысловое, Цубукское, Ермолинское, Межевое, Ини-Бурульское; газоконденсат - Тенгутинское, Олейниковское; глина - Бацантинское, Цаган-Аманское, Сарпинское; песок - Аршанское, Цубукское, Уланхольское; поваренная соль - Можарское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение, (ремонт сельскохозяйственной техники, автомобильных и тракторных двигателей, производство автолавок и автоводозовов), легкая (бельевой и верхний трикотаж, ткани, обувь, швейные изделия), пищевая (мясная, молочная, материалов (кирпич, железобетонные изделия).

Карачаево-Черкесская Республика

Карачаево-Черкесская автономная область была образована 12 января 1922 года. Входила в состав Ставропольского края. 2 ноября 1943 года карачаевцы были объявлены пособниками немцев и депортированы в Среднюю Азию, территория, где они проживали, отошла к Грузии. 9 января 1957 года Карачаево-Черкесская автономная область была воссоздана в составе Ставропольского края. С июля 1991 года - Карачаево-Черкесская ССР в составе России, с 1993 года Карачаево-Черкесская Республика.

Столица - г. Черкесск.

Площадь - 14,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 431 тыс. человек.

Расположена на северном склоне Большого Кавказа. Граничит с Ростовской областью, Ставропольским краем, Кабардино-Балкарской Республикой. Полезные ископаемые: газ, нефть, медь, полиметаллы, каменный уголь, строительные материалы. Наиболее известные месторождения: меди - Урупское; полиметаллов - Эльбрусское.

XIX

Основные отрасли промышленности: машиностроение, пищевая, легкая, добыча нефти и газа, химическая, угольная, горнорудная.

Республика Карелия

Образована 8 июня 1920 года как Карельская трудовая коммуна (автономное областное объединение), которая 25 июля 1923 года -преобразована в Карельскую АССР (с 31 марта 1940 года по 16 июля 1956 года - Карело-Финская ССР), с 1993 года Республика Карелия.

Столица - г. Петрозаводск.

Площадь - 172,4 тыс. кв. км.

Численность населения - 800 тыс. человек.

Расположена в восточной части Балтийского щита. Граничит с Финляндией, Архангельской, Вологодской, Ленинградской, Мурманской областями. На юге омывается Ладожским и Онежским озерами, на востоке -Белым морем

Полезные ископаемые: разнообразные строительные материалы (граниты, доломиты), пегматиты, железные руды, слюда. Наиболее известные месторождения: строительных материалов - Прионежье; железных руд - Костомукское; титановых руд - Рудожгорское; слюды -муковита —Лоухский.

Основные отрасли промышленности: лесная (лесозаготовительная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная), энергомашиностроение, черная металлургия, производство строительных материалов, рыбная.

Республика Коми

Образована 22 августа 1921 года как Коми (Зырян) автономная область, а 5 декабря 1936 года преобразована в Коми АССР, с сентября 1990 года - Коми ССР, с июня 1992 года - Республика Коми.

Столица - г. Сыктывкар.

Площадь - 415,9 тыс. кв. км.

Численность населения- 1255 тыс. человек.

Расположена на северо-востоке Русской равнины. Граничит с Архангельской, Кировской, Пермской, Свердловской, Тюменской областями. Полезные ископаемые: каменный уголь, нефть, газовый конденсат, горючие сланцы, титановые руды, бокситы, каменная соль, гипс, известняк, минеральные воды. Наиболее известные месторождения: угля -Воркутинское, Воргашорское, Интинское; нефти - Западно-Тэбукское, Усинское, Возейское; газового конденсата - Вуктыльское; титана -Ярегское; бокситов - Пузлинское, Тимшерское; соли - Сереговское.

Основные отрасли промышленности: топливная (добыча каменного угля, нефти, газа, нефти - и газопереработка), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная.

XX

Высшим законодательным органом республики является Государственный Совет Республики Коми.

Республика Марий Эл

Образована 4 ноября 1920 года как автономная область, в 1936 году преобразована в автономную республику, с 1991 года — Марийская Республика.

Столица - г. Йошкар-Ола.

Площадь - 23,2 тыс. кв. км.

Численность населения - 762 тыс. человек.

Расположена в центре европейской части Российской Федерации, преимущественно на левом берегу Волги и Ветлуги.

Граничит с Татарской, Чувашской республиками, Нижегородской, Кировской областями.

Полезные ископаемые: торф, глина, строительный камень, известняки, стекольные и силикатные пески, минеральные источники.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (укладчики дорожных плит, машины для строительства дорог, машины для валки леса, узлы экскаваторов), лесная, целлюлозно-бумажная и деревообрабатывающая, пищевая, легкая.

Республика Мордовия

Образована 10 января 1930 года как автономная область, преобразована в автономную республику 20 декабря 1934 года., с 1991 года - Мордовская ССР, с 1993 года - Республика Мордовия.

Столица - г. Саранск.

Площадь - 26,2 тыс. кв. км.

Численность населения - 964 тыс. человек.

Расположена на востоке Восточно-Европейской равнины, в бассейне Волги. Граничит с Чувашской республикой, Нижегородской, Пензенской, Рязанской, Ульяновской областями.

Полезные ископаемые: известняки, доломиты, торф, мергель, глина, песчаник, минеральные краски, горючие сланцы, фосфориты.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (автосамосвалы, экскаваторы, металлообрабатывающий инструмент), электротехническая (лампы накаливания, кварцевые, галогенные, ксеноновые, металлогалогенные), химическая и нефтехимическая, лесная, целлюлозно-бумажная и деревообрабатывающая, строительная индустрия, легкая, пищевая.

Республика Саха (Якутия)

Образована 27 апреля 1922 года под названием Якутская АССР. С 28 декабря 1991 года - Республика Саха (Якутия).

XXI

Столица - г. Якутск.

Площадь - 3103,2 тыс. кв. км.

Численность населения - 1093 тыс. человек.

Расположена на севере азиатской части РФ. Граничит с Магаданской областью, Хабаровским краем, Амурской, Читинской, Иркутской областями, Красноярским краем и Чукотским автономным округом. Омывается морями Лаптевых и Восточно-Сибирским. В состав Якутии входят также Новосибирские острова.

Полезные ископаемые: алмазы, золото, слюда-флогопит, каменный и бурый уголь, железные руды, природный газ, олово, вольфрам, полиметаллические руды, пьезокварц, сурьма, ртуть, апатиты. Наиболее известные месторождения: алмазов - бассейн Виллюя, Оленек, Айхало-Удачинский узел; золота - Алданский, Джугджурский и Индигирский районы; олова - Депутатское, Тенкели, Илин-Тас, Алыс-Хая, Бургочанское; сурьмы - Сентачанское, Сырылахское; медно-вольфрамовое - Агылкинское; свинцово-цинковое - Сардана; природного газа - Средне-Виллюйское, Средне-Ботуобинское, Мастахское; слюды-флогопита - Тимптонское, Эльконское, Эмельджакское; угля - Чуль-Маканское, Нерюнгринское, Муастахское; железных руд - Пионерское, Сиваглинское, Таежное; апатитов - Селигдарское.

Основные отрасли промышленности: добыча и обогащение сырья, цветная металлургия, угольная промышленность. Развитие получили также электроэнергетика, лесная и деревообрабатывающая промышленность, промышленность строительных материалов, легкая, пищевая, машиноремонтная.

Республика Северная Осетия - Алания

В январе 1921 года образован Владикавказский (Осетинский) округ в составе Горской АССР. 7 июля 1924 года округ преобразован в автономную область в составе РСФСР, 5 декабря 1936 года - в Северо-Осетинскую АССР, с декабря 1990 года - Северо-Осетинская ССР, с 1993 года - Республика Северная Осетия.

Столица - г. Владикавказ (с 1931-1944 гг. - Орджоникидзе, с 1944 года. - Дзауджикау, с 1954 года - Орджоникидзе, с 1990 года - Владикавказ).

Площадь - 8 тыс. кв. км.

Численность населения - 695 тыс. человек.

Республика расположена в предгорьях и на северных склонах Большого Кавказа. Граничит со Ставропольским краем, Кабардино-Балкарской, Чеченской, Ингушской республиками, Грузией.

Полезные ископаемые: полиметаллы (Садонское месторождение), строительные материалы (мергель, известняк), минеральные источники.

XXII

Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборы, электротехника), цветная металлургия, пищевая, легкая (трикотажное, ковровое, тюлегардинное производства), мебельная, стекольная.

Республика Татарстан

История Татарии сложна и еще толком не изучена. В советское время 27 мая 1920 года была образована Татарская АССР, с 1990 года - Республика Татарстан.

Столица - г. Казань.

Площадь - 68 тыс. кв. км.

Численность населения - 3696 тыс. человек. В составе республики 19 городов 43 сельских района.

Татарстан расположен на востоке Восточно-Европейской равнины по среднему течению р. Волги. Граничит с Чувашской, Марийской, Удмуртской, Башкирской республиками, Оренбургской, Кировской, Самарской и

Ульяновской областями.

Полезные ископаемые: нефть, попутный газ, каменный уголь, беанитовые глины, гипс, гравий. Месторождения полезных ископаемых: нефть, попутный газ - Ромашкинское, Ново-Елховское, Бавлинское, Шугуровское, Бондюжское, Акташское; каменный уголь - Камский угольный бассейн; торф - Камско-Устьинское; известь - ПечинШ^{енское} Чапаевское, Бондюжское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (дизельные грузовики "Камаз", оборудование для нефтехимической и химической промышленности, часы), химическая и нефтехимическая (продукция органического синтеза, синтетический каучук), топливная (нефть) и электроэнергетическая. Развита легкая (обувная, кожевенно-меховая, трикотажная, швейная, молочная, маслосыродельная, сахарная) промышленность.

Республика Тыва

В состав СССР вошла в октябре 1944 года на правах автономной области РСФСР. 10 октября 1961 года преобразована в АССР, с 1992 года - Республика Тыва.

Столица - г. Кызыл.

Площадь: 170,5 тыс. кв. км.

Численность населения - 306 тыс. человек.

Расположена на крайнем юге Сибири. Граничит с Красноярским краем, Иркутской областью, Бурятской, Хакасской, ^итайской республиками, Монголией.

Полезные ископаемые: цветные металлы, асбест, уголь, химическое сырье. Наиболее известные месторождения: цветных металлов

XXIII

Баянкольское, Танзекское, Хову-Аксы; асбеста - Ак-Довуракское; угля - Каа-Хемское, Межегейское; химического сырья - Хайракское.

Основные отрасли промышленности: цветная металлургия (никель-кобальтовая), угольная, асбестовая, пищевая (мукомольная, мясомолочная), легкая (кожевенно-обувная, швейная, обработка шерсти).

Удмуртская Республика

Образована 4 ноября 1920 года как Вотская (с 1932 года Удмуртская) автономная область, 28 декабря 1934 года преобразована в автономную республику, с сентября 1990 года - Удмуртская Республика.

Столица - г. Ижевск.

Площадь - 41,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 1 637 тыс. человек.

Расположена в Предуралье, междуречье Камы и Вятки. Граничит с Кировской, Пензенской областями, Башкирской и Татарской республиками.

Полезные ископаемые: нефть, торф, кварцевые пески, глины, известняки. Наиболее крупные месторождения нефти - Архангельское, Чутырско-Киентопское, Мушкинское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (легковые автомобили, автофургоны, мотоциклы, подшипники, бумагоделательные машины, нефтебуровое оборудование, металлорежущие станки, радиолы, охотничьи и спортивные ружья), черная металлургия (передельная), нефтедобывающая, химическая (пластмассы, синтетические смолы), промышленность строительных материалов (железобетонные изделия, стеновые блоки, кирпич, гравий), лесная, деревообрабатывающая (заготовка древесины, пиломатериалы, мебель).

Республика Хакасия

Образована 20 октября 1930 года в составе Красноярского края как Хакасская автономная область, с августа 1990 года - Хакасская АССР, с 1991 года - Хакасская ССР в составе России, с 1992 года - Республика Хакасия.

Столица - г. Абакан.

Площадь - 61,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 581 тыс. человек.

Расположена на юге Сибири. Граничит с Кемеровской областью, Красноярским краем, республиками Тыва и Алтай.

Полезные ископаемые: уголь, железная руда, цветные и редкие металлы, мрамор. Наиболее известные месторождения железных руд - Тейское, Абаканское.

Основные отрасли промышленности: цветная металлургия, лесная (лесозаготовки, пиломатериалы, целлюлоза, бумага, картон,

XXIV

древесноволокнистые и древесностружечные плиты), пищевая, строительных материалов, топливная (угледобыча).

Чеченская Республика

Образована 30 ноября 1922 года как Чеченская автономная область, 15 января 1934 года Чечено-Ингушская автономная область, с 5 декабря 1936 года - Чечено-Ингушская АССР (в 1944 года ликвидирована, в 1957 году восстановлена), с мая 1991 года Чечено-Ингушская Республика. В ноябре 1991 г. было объявлено о создании Чеченской Республики и ее выходе из состава Чечено-Ингушетии в России.

Столица - г. Грозный.

Площадь - 15 тыс. кв. км.

Расположена на северном склоне Большого Кавказа и на примыкающей к нему Чеченской равнине.

Граничит с Республикой Северная Осетия, Республикой Дагестан Республикой Ингушетия, Ставропольским краем, Грузией.

Полезные ископаемые: нефть, газ, строительные материалы (известняки, мергель, гипс), минеральные источники. Наиболее известные месторождения: нефти и газа - в районах городов Грозного и Гудермеса; строительных материалов - Чири-Юрт, Итум-Кале; минеральные источники - Серноводск.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка, нефте- и газодобывающая, нефтехимическая, строительных материалов, пищевая, деревообрабатывающая.

Чувашская Республика - Чувашия

Образована 24 июня 1920 года как автономная область, преобразована в автономную республику 21 апреля 1925 года, с сентября 1990 года - Чувашская ССР, с 1992 года - Чувашская Республика.

Столица - г. Чебоксары.

Площадь - 18,3 тыс. кв. км.

Численность населения - 1353 тыс. человек.

Расположена на востоке Русской равнины, главным образом на правобережье Волги между ее притоками Сурой и Свиягой. Граничит с Марийской, Мордовской и Татарской республиками, Нижегородской и Ульяновской областями.

Полезные ископаемые: фосфориты, горючие сланцы, торф, доломиты, трепел, пески, глины, минеральные краски. Наиболее известные месторождения: стекольных песков - Баевское; минеральных красок - Ивановское, Яндашевское, Кувшиновское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (реле, контакторы, магнитные станции, низковольтная аппаратура, электроизмерительные механизмы, кабельная изделия),

XXV

химическая, легкая, пищевая, лесная и деревообрабатывающая промышленность, строительная индустрия.

2. Края

Алтайский край

Образован 28 сентября 1937 года.

Краевой центр - г. Барнаул.

Площадь - 169,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 2666 тыс. человек.

В состав края входят 60 районов, 11 городов и 15 поселков.

Расположен на юге Западной Сибири в бассейне верхнего течения Оби. Граничит с Казахстаном, Новосибирской, Кемеровской областями, Республикой Алтай.

Полезные ископаемые: железные руды и полиметаллические руды (Рубцовское, Змеиногорское); соль и сода (озера Кулунды).

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (производство тракторов, сельскохозяйственных машин, вагонов, энергетического, металлургического, геологоразведочного оборудования), химическая и нефтехимическая (выпуск шин, искусственного волокна, химических реактивов), пищевая (мясная, маслосыродельная, мукомольно-крупяная), легкая, деревообрабатывающая

Краснодарский край

Образован 13 сентября 1937 года. Расположен на Северо-западном Кавказе, в выступающем далеко на юг участке территории РФ.

Краевой центр - г. Краснодар.

Площадь - 76 тыс. кв. км.

Численность населения - 5135,3 тыс. человек. Плотность населения - 61,4 человек на кв. км.

В состав края входят 45 районов, 14 городских районов, 15 городов краевого подчинения, 2 города областного подчинения, 11 городов районного подчинения, 28 рабочих и курортных поселков. Край расположен в западной части Кавказа, омывается Черным и Азовским морями. Граничит с Ростовской областью, Ставропольским краем, Карачаево-Черкесской Республикой, Республикой Адыгея, Грузией.

Полезные ископаемые: нефть, строительные материалы (гипс, кровельные сланцы, мергели, доломиты, мрамор), залежи соли, минеральные источники.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборы, станки, сельскохозяйственные машины, компрессоры), пищевая,

XXVI

нефтеперерабатывающая, легкая, фарфоро-фаянсовая, производство стройматериалов.

Красноярский край

Образован 7 декабря 1934 года.

Краевой центр - г. Красноярск.

Площадь - 2339,7 тыс. кв. км.

Численность населения - 3051 тыс. человек.

В состав края входят: Таймырский и Эвенкийский автономные округа, 56 районов, 7 городских районов, 15 городов краевого подчинения, 3 города областного подчинения, 1 город окружного подчинения, 8 городов

районного подчинения, 63 рабочих и курортных поселков

Расположен в центральной части Сибири. Граничит с Тюменской, Томской, Иркутской, Кемеровской областями, Хакаской, Тувинской и Якутской республиками.

Полезные ископаемые: уголь, железная руда, цветные и редкие металлы, поваренная соль, фосфориты. Наиболее известные бассейны и месторождения: угля - Канско-Ачинский, Минусинский, Таймырский; меди, никеля, кобальта - Норильское.

Основные отрасли промышленности: электроэнергетика, цветная металлургия (добыча и обогащение руд цветных металлов), химическая (синтетический каучук, шины, химические волокна, резинотехнические изделия), лесная (лесозаготовки, пиломатериалы, целлюлоза, бумага, картон, древесно-волокнистые и древесно-стружечные плиты), топливная (угледобыча), машиностроение (тяжелое).

Приморский край

Образован 20 октября 1938 года

Краевой центр - г. Владивосток.

Площадь - 165,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 2309 тыс. человек.

Плотность населения - 13,7 человек на кв. км.

В составе края - 25 районов, 11 городов, 46 поселков городского типа. Расположен в южной части советского Дальнего Востока. Граничит с Китайской Народной Республикой и Корейской Народно-Демократической Республикой на севере - с Хабаровским краем. С востока омывается водами Японского моря. В состав входят острова: Русский, Славянский, Рейнеке, Аскольд и др.

Полезные ископаемые: олово, полиметаллы, вольфрам, золото, флористы, уголь, строительные материалы.

Наиболее известные месторождения олова - Кавалеровский рудный район; вольфрама - Восток-2;

полиметаллов - Николаевское; флюоритов - Вознесенское; угля - Липовецкое, Реттиховское, Павловское, Бикинское.

XXVII

Основные отрасли промышленности: рыбная, цветная металлургия (оловянная, полиметаллическая, вольфрамовая), лесная и деревообрабатывающая, машиностроение и металлообработка (оборудование для рыбной и горной промышленности, деревообрабатывающие станки, строительные машины, бытовые холодильники, радиоприборы, инструмент, судоремонт), горнохимическая. Получили развитие также энергетика, промышленность строительных материалов, пищевая (мясомолочная, мукомольно-крупяная, масложировая, сахарная, кондитерская), легкая.

Ставропольский край

Образован 13 февраля 1924 года как Юго-Восточная область, 16 октября 1938 года переименован в Северо-Кавказский край, 13 марта 1937 года - Орджоникидзевский край. С 12 января 1943 года - Ставропольский край.

Краевой центр - г. Ставрополь (в 1935-1943 гг. - г. Ворошиловск).

Площадь - 66,5 тыс. кв. км.

Численность населения - 2888,8 тыс. человек.

В состав края входят 34 района, 3 городских района (в г. Ставрополе), 10 городов краевого подчинения, 10 городов районного подчинения, 18 рабочих и курортных поселков. Расположен в центральной части Предкавказья и на северном склоне Большого Кавказа. Граничит с Ростовской областью, Краснодарским краем, Калмыкией, Дагестаном, Чеченской, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской республиками.

Полезные ископаемые: газ, нефть, полиметаллы, строительные материалы.

Наиболее известные месторождения: газа - Сентилеевское и Северо-Ставропольско-Пелагиадинское; нефти - Прасковейское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (электротехническое оборудование, станки, приборы, автокраны, автоприцепы), пищевая, легкая, добыча нефти и газа, химическая, строительных материалов, мебельная.

Хабаровский край

Образован 20 октября 1938 года.

Краевой центр - г. Хабаровск.

Площадь - 788,6 тыс. кв. км.

Численность населения - 1634 тыс. человек.

В состав края входят 17 районов, 7 городов и 31 поселок. Граничит с Приморским краем, Еврейской автономной областью, Амурской и Магаданской областями. Омывается Охотским и Японским морями.

Полезные ископаемые: олово, ртуть, железная руда, каменный и бурый уголь, графит, брусит, марганец, полевой шпат, фосфориты, алуниты, строительные материалы, торф.

XXVIII

Основные отрасли промышленности: машиностроение, и металлообработка (производство сельскохозяйственных машин, энергетическое машиностроение, судостроение и судоремонт, производство литейного оборудования), цветная металлургия, черная металлургия, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная, нефтеперерабатывающая, химическая, рыбная.

3. Области

Амурская область

Образована 20 октября 1932 года в составе Хабаровского края, 2 августа 1948 года выделена в самостоятельную

область. .

Областной центр - г. Благовещенск.

Площадь - 363,7 тыс. кв. км.

Численность населения - 1075 тыс. человек.

В состав области входят 20 районов, 9 городов и 29 поселков. Область занимает юго-западную часть Дальнего Востока, расположена между мысовым хребтом и р. Амуром. Граничит с Хабаровским краем, Якутией, Еврейской автономной областью и Читинской областью, а также с Китайской Народной Республикой.

Полезные ископаемые: золото, бурый и каменный уголь, кварцевые пески, каолина, известняки, тугоплавкие глины, туфы. Имеются минеральные источники. Наиболее известные месторождения: золота - районы в верхнем течении рек Зеи Селемджи; каменного и бурого угля - Райчихинское, Свободное; каолина - Чалганское; известняков - Чагойанское.

Основные отрасли промышленности: пищевая (мясомолочная, мукомольная, кондитерская), цветная металлургия, угледобывающая, машиностроение, (буровые станки, механические прессы, мостовые электрические краны, речные суда), электроэнергетика, лесозаготовительная и деревообрабатывающая, производство строительных материалов.

Архангельская область

Образована 23 сентября 1937 года

Центр - г. Архангельск.

Площадь - 587,4 тыс. кв. км.

Численность населения - 1571 тыс. человек.

В состав области входит Ненецкий автономный округ. Расположена на севере Восточно-Европейской равнины. Граничит с республиками Коми и Карелией; Вологодской, Кировской и Тюменской областями.

Полезные ископаемые: нефть, природный газ, бокситы, сырье для строительных материалов. Наиболее известные месторождения: нефти, газа, газовых конденсатов - Васильевское, Ярейносское, Лаявожское, Южно-XXIX

Шапкинское, Харьягинское; бокситов - Северо-Онежское; известняков - Швакинское и Савинское.

Основные отрасли промышленности: лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная, машиностроение, пищевая (рыбная), промышленность строительных материалов.

Астраханская область

Образована 27 декабря 1943 года

Областной центр - г. Астрахань.

Площадь - 44,1 тыс. кв. км.

Численность населения: 1010 тыс. человек.

Область имеет 11 районов, в Астрахани 4 городских района (Кировский, Ленинский, Советский и Трусовский), 2 города областного подчинения, 3 города районного подчинения и 15 рабочих поселков.

Расположена на территории Прикаспийской низменности, при впадении Волги в Каспийское море. Граничит с Вологодской областью, Республикой Калмыкией, и Казахстаном.

Полезные ископаемые: нефть, газ, гипс, известняк, мергель, строительные пески и глины, опоки, минеральные краски. Наиболее известные месторождения: садовая соль - озеро Баскунчак, газ - Астраханское газоконденсатное.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (судостроение и судоремонт, металлообрабатывающие станки, компрессоры для домашних холодильников, приборы и оборудование); пищевая промышленность, верхний и бельевой трикотаж, швейные изделия.

Белгородская область

Образована 6 января 1954 года

Областной центр - г. Белгород.

Площадь - 27,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 1408 тыс. человек.

Область насчитывает 18 районов. Расположена на юго-западных склонах Средне-Русской возвышенности.

Граничит с Курской, Воронежской областями и Украиной.

Полезные ископаемые: железные руды, бокситы, строительные материалы.

Наиболее известные месторождения: железных руд - Яковлевское, Гостищевское, Коробковское, Салтыковское, Лебединское, Стойленское, Погромецкое, Чернянское; бокситов - Висловское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (котлостроение, автотракторная аппаратура, оборудование для пищевой промышленности, запасные части к тракторам и автомобилям), черная

XXX



металлургия, пищевая, химическая и нефтехимическая, строительных материалов, легкая.

Брянская область

Образована 5 июля 1944 года.

Областной центр - г. Брянск.

Площадь - 34,9 тыс. кв. км.

Численность населения -1464 тыс. человек.

В состав области входят 27 районов, 16 городов и 31 поселок. Расположена в центральной части Восточно-Европейской равнины. Граничит со Смоленской, Калужской, Орловской, Курской, областями, Украиной и Белоруссией.

Полезные ископаемые: торф, фосфориты, известняки, глины, пески.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка, легкая, пищевая, химическая и нефтехимическая промышленность (производство синтетических смол и пластических масс, производство минеральных удобрений), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность.

Владимирская область

Образована 14 августа 1944 года.

Областной центр - г. Владимир.

Площадь - 29 тыс. кв. км.

Численность населения - 1656 тыс. человек.

В состав области входят 16 районов, 3 городских района, 9 городов областного значения, 12 городов районного подчинения, 36 рабочих поселков.

Расположена в центральной части Восточно-Европейской равнины. Граничит с Рязанской, Московской, Ярославской и Ивановской областями.

Полезные ископаемые: известняки, различные глины, кварцевые пески и другие строительные материалы; месторождения торфа.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (электротехническая, автомобильная, тракторная, производство автомобильного и тракторного электрооборудования и приборов), легкая (текстильная, льняная, шелковая, трикотажная, хлопчатобумажная, шейная), стекольная и фарфорово-фаянсовая промышленность, электроэнергетика, топливная, цветная металлургия, химическая и нефтехимическая, промышленность строительных материалов, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная, пищевая, художественные промыслы (вышивки, ювелирные изделия, лаковая миниатюра).

XXXI

Волгоградская область

Образована 10 января 1934 года как Сталинградский край, с 1 декабря 1936 года Сталинградская область. 10 ноября 1961 года переименован в Волгоградскую область.

Областной центр - г. Волгоград (до 1925 года - г. Царицын, с 1925 года по 1961 год - г. Сталинград).

Площадь - 113,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 2643 тыс. человек.

В состав области входят 33 района, 19 городов, 29 поселков. Область расположена на юго-востоке Восточно-Европейской равнины. Делится р. Волгой на две части. Граничит с Воронежской, Саратовской, Астраханской, Ростовской областями, Республикой Калмыкия и Казахстаном.

Полезные ископаемые: нефть, газ, цементное сырье, поваренная

Наиболее известные месторождения: нефтегазовое - Коробковское;

цементного сырья - Себряковское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (тракторы, подшипники), химическая и нефтехимическая (синтетический каучук, пластмассы, синтетические смолы, автопокрышки), черная металлургия (сталь, трубы стальные), топливная, электроэнергетика, пищевая промышленность.

Вологодская область

Образована 23 сентября 1937 года.

Областной центр - г. Вологда.

Площадь - 145,7 тыс. кв. км.

Численность населения -1362 тыс. человек.

В состав области входят - 26 районов, 15 городов и 14 поселков.

Расположена на северо-востоке Восточно-Европейской равнины. Граничит с Ленинградской, Новгородской, Тверской, Костромской, Ярославской, Кировской, Архангельской областями и Республикой Карелия.

Полезные ископаемые: торф, сырье для строительных материалов, поваренная соль. Наиболее известные месторождения: торф - Уломское, Дедово поле, кварцевый песок - Петряевское, Слуднинское, Красноборское.

Основные отрасли промышленности: черная металлургия, лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, химическая, машиностроение, легкая, пищевая.

XXXII

Воронежская область

Образована 13 июня 1934 года.

Областной центр - г. Воронеж.

Площадь - 52,4 тыс. кв. км.

Численность населения - 2475 тыс. человек.

В составе области - 32 района, 15 городов, 22 поселка городского подчинения.

Находится в центральной части Восточно-Европейской равнины, в бассейне среднего течения Дона. Граничит с Белгородской, Курской, Липецкой, Тамбовской, Саратовской, Волгоградской, Ростовской областями и Украиной.

Полезные ископаемые: цементное сырье, огнеупорные глины, песок, строительный камень

Основные отрасли промышленности: машиностроение (горнообогатительное оборудование, технологическое оборудование для химической, легкой и пищевой промышленности, металлорежущие станки, кузнечно-прессовые машины, экскаваторы, зерноочистительные и другие сельскохозяйственные машины, радиоэлектронные приборы), химическая (синтетический каучук, фармацевтические препараты), промышленность стройматериалов, пищевая (сахарная, масложирная, мясная, молочно-маслопродуктовая, мукомольно-крупяная, плодоовощеконсервная).

Ивановская область

Образована 14 января 1929 года

Областной центр - г. Иваново

Площадь - 23,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 1313 тыс. человек.

В состав области входят 22 района, 4 городских района (в г. Иваново-Ленинский, Советский, Октябрьский, Фрунзенский), 6 городов областного подчинения, 11 городов районного подчинения и 31 рабочий поселок. Расположена в центре европейской части России. Большая часть области лежит в междуречье Волги и Клязьмы. Граничит с Владимирской, Нижегородской, Костромской и Ярославской областями.

Полезные ископаемые: гипс, глины, гравий, доломиты, известняки, кварцевые пески, мергель, фосфориты.

Основные отрасли промышленности: легкая (хлопчатобумажная, шерстяная, швейная, трикотажная, обувная); машиностроение и металлообработка (станкостроение, текстильное, торфяное, подъемно-транспортное машиностроение, автомобильная промышленность); электроэнергетика; химическая и нефтехимическая; пищевая; промышленность строительных материалов; лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная;

XXXXIII

Иркутская область

Образована 26 сентября 1937 года

Областной центр - г. Иркутск.

Площадь - 767,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 2872 тыс. человек.

В состав области входят: Усть-Ордынский Бурятский округ, 31 район, 22 города и 60 поселков.

Расположена в центре Восточной Сибири. Граничит с Красноярским краем, Тувинской, Бурятской, Якутской Республиками, Читинской областью.

Полезные ископаемые: железные руды, золото, редкие металлы, уголь, химическое сырье (поваренная соль, чистые известняки, апатиты, фосфориты) слюда, строительное сырье, нефть. Наиболее известные месторождения: железной руды -- Коршуновское, Рудногорское, Капаевское; поваренной соли - Усольское, Тынцетское, Зиминское.

Основные отрасли промышленности: электроэнергетика, угольная, цветная металлургия, химическая и нефтехимическая (азотные удобрения, пластмасса и синтетические смолы), машиностроение, лесоперерабатывающая (лесозаготовки, целлюлоза, бумага, фанера, картон-древесно-стружечные и древесноволокнистые плиты), строительных материалов.

Калининградская область

Образована 7 апреля 1946 года

Областной центр - г. Калининград.

Площадь - 15,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 894 тыс. человек.

В состав области входят 13 районов (4 из них в Калининграде: Балтийский, Ленинградский, Московский, Октябрьский, Центральный), 14 городов районного подчинения, 5 рабочих поселков. Область занимает часть южного побережья Балтийского моря. Граничит с Польшей и Литвой.

Полезные ископаемые: каменная соль, строительные материалы, нефть, торф, янтарь.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (оборудование для целлюлозно-бумажной промышленности, подъемно-транспортное, строительное-дорожное, светотехническое, электросварочное, производство вагонов, самосвалов и электропогрузчиков, оборудование для торговли и общественного питания, рыбного промысла, судоремонт) целлюлозно-бумажная, пищевая (особенно рыбная) промышленность, добыча и обработка янтаря.

XXXXIV

Калужская область

Образована 5 июля 1944 года.

Областной центр - г. Калуга.

Площадь - 29,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 1081 тыс. человек.

В состав входят: 24 района, 3 городских района, 4 города областного подчинения, 13 городов районного подчинения и 14 рабочих поселков.

Расположена в европейской части РФ, на северо-западной окраине Русской возвышенности. Граничит с Московской, Тульской, Орловской, Брянской и Смоленской областями.

Полезные ископаемые: бурый уголь, фосфориты, огнеупорные глины, кварцевые пески, известняки.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (энергетическое и транспортное машиностроение, станкостроительная и инструментальная промышленность, приборостроение), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная (производство целлюлозы, древесной

массы, бумаги и картона), легкая (текстильная, хлопчатобумажная, шерстяная, первичная обработка льна, швейная), пищевая (мясомолочная, пищевкусовая) промышленность, а также топливная, электроэнергетика, черная металлургия, химическая и нефтехимическая, промышленность строительных материалов.

Камчатская область

Образована в 1932 года как административно-территориальная единица Хабаровского края, в 1956 году выделена в самостоятельную Камчатскую область.

Областной центр - г. Петропавловск-Камчатский.

Площадь - 472,3 тыс. кв. км.

Численность населения - 472 тыс. человек.

В состав области входят Корякский автономный округ, 11 районов, 3 города и 11 поселков. Занимает полуостров Камчатку с прилегающей к нему частью материка, а также острова Командорские и Карагинский. Границы ее проходят по Охотскому и Берингову морям и Тихому океану, с севера граничит с Магаданской областью и Чукотским автономным округом.

Полезные ископаемые: разнообразные угли (от бурых до коксующихся), руды, золота, серебра, ртути, полиметаллов, самородная сера и разнообразные строительные материалы. Область перспективна на нефть. Термальные и минеральные источники - гейзеры, кипящие озера, грязевые вулканы.

Основные отрасли промышленности: рыбная, лесная и деревообрабатывающая (производство тары для рыбной промышленности)

XXXV

судоремонт, электроэнергетика, в т.ч. геотермальная, строительных материалов, цветная металлургия; пищевая.

угольная,

Кемеровская область

Образована 26 января 1943 года.

Областной центр - г. Кемерово.

Площадь - 95,5 тыс. кв. км.

Численность населения - 3181 тыс. человек.

В состав области входят 15 городских районов, 17 районов, 17 городов районного подчинения и 46 рабочих поселков. Расположена на стыке Западно-Сибирской равнины и гор Южной Сибири. Граничит с Томской и Новосибирской областями, Алтайским и Красноярским краями, республиками Алтай и Хакасия.

Полезные ископаемые: каменный и бурый уголь, железная руда, полиметаллические руды, нефелины, фосфорное сырье, ископаемые строительные материалы. Наиболее известные месторождения: каменного угля - Кузнецкий бассейн, бурого угля - западное крыло Канско-Ачинского бассейна, нефелинов - Кия-Шалтырское.

Основные отрасли промышленности: угольная (добыча коксующегося и энергетического угля), черная (сталь, прокат, стальные трубы, рельсы) и цветная металлургия, машиностроение и металлообработка (горношахтное оборудование, электротехнические изделия, оборудование, оборудование для химической промышленности), химическая промышленность (капролактамы, пластические массы, синтетические смолы, азотные удобрения, химические волокна), легкая промышленность (камвольно-суконные ткани), промышленность строительных материалов (цемент, сборный железобетон, нерудные строительные материалы).

Кировская область

С 7 декабря 1934 года - Кировский край, 5 декабря 1936 года край преобразован в область.

Областной центр - г. Киров (до 1934 г. - Вятка).

Площадь - 120,8 тыс. кв. км.

Численность населения - 1700 тыс. человек.

В состав области входят 39 районов, 18 городов и 57 поселков. Расположена на восточно-европейской части РФ. Граничит с Удмуртией, Марийской, Татарской и Коми республиками, Пермской, Вологодской, Костромской, Нижегородской, Архангельской областями.

Полезные ископаемые: фосфориты.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (подъемно-транспортное оборудование, суда, сельскохозяйственные машины), легкая промышленность, лесная,

XXXVI

деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная **промышленность**, пищевая, химическая и нефтехимическая **промышленность**.

Костромская область

Образована 13 августа 1944 года..

Областной центр - г. Кострома.

Площадь - 60,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 812 тыс. человек.

В центральном районе занимает второе место (после Тверской области) по площади и последнее по числу населения. В состав области входят 24 района, 3 городских района, 7 городов областного подчинения, 4 города районного подчинения, 18 рабочих поселков. Расположена на восточно-европейской части РФ. Граничит с Волгоградской, Ярославской, Ивановской, Нижегородской, Кировской областями.

Полезные ископаемые: строительные материалы.

Основные отрасли промышленности: машиностроение, текстильная, лесобрабатывающая, пищевая, легкая, строительные материалы. Область вывозит десятую часть всего объема продукции промышленности (более чем в

30 стран) - машины, оборудование, текстиль, текстильные изделия.

Курганская область

Выделена из Челябинской области 6 февраля 1943 года..

Областной центр - г. Курган.

Площадь - 71 тыс. кв. км.

Численность населения -1115 тыс. человек.

Область расположена на юго-западе Западно-Сибирской равнины, в бассейне среднего течения р. Тобол. В состав области входят 24 района, 9 городов, 5 поселков. Граничит со Свердловской, Челябинской, Тюменской областями и Казахстаном.

Полезные ископаемые: многочисленные месторождения строительных материалов, глин, песков, минеральных красок, местами гипса; на юге области - залежи железных руд (Глубоченское, Березовское месторождения); небольшие торфяные запасы.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (сельскохозяйственное, химическое, полиграфическое, производство автобусов, отдельных узлов автомашин и дорожно-строительного оборудования), пищевая (мясная, мукомольная, маслосыродельная, молочная), легкая (швейное, трикотажное, кожевенно-обувное производство, ковровое производство).

XXXVII

Курская область

Образована 13 июня 1934 года.

Областной центр - г. Курск.

Площадь - 29,8 тыс. кв. км.

Численность населения - 1335 тыс. человек.

В состав области входят 28 районов, 10 городов и 23 поселка. Находится в центре Восточно-Европейской равнины, на юго-западных склонах Среднерусской возвышенности.

Граничит с Белгородской, Воронежской, Липецкой, Орловской, Брянской областями и Украиной.

Полезные ископаемые: железные руды, торф, фосфориты, строительные материалы. Наиболее известные месторождения: железных руд - Михайловское, Курбанское, Дичнянско-Реутецкое; торфа -Сафоновское; строительных материалов - Гулубеевское, Суджанское, Рышковское.

Основные отрасли промышленности: машиностроительная (электротехническая, приборостроение и станкостроение, вычислительная техника, подшипниковая промышленность), химическая и нефтехимическая (синтетическое волокно)

Ленинградская область

Образована 1 августа 1927 года.

Центр - г. Санкт-Петербург.

Площадь - 85,9 тыс. кв. км.

Численность населения- 1673 тыс. человек.

В состав области входят 17 районов, 16 городов областного значения, 10 городов районного подчинения, 41 рабочий поселок.

Расположен на Прибалтийской низменности. Граничит с Псковской, Новгородской, Вологодской областями, Республикой Карелия, Эстонией и Финляндией. Восточный и Севере - Восточный районы расположены на отрогах Валдайской и Олонецкой возвышенностей, северо-западная часть - на Карельском перешейке.

Полезные ископаемые: горючие сланцы, бокситы, кварцевые пески, огнеупорные глины, торф, фосфориты.

Наиболее известные месторождения: горючих сланцев - Ленинградское; бокситов- Тихвинское; фосфоритов-Кингисеппское.

Основные отрасли промышленности : машиностроение(производство сельскохозяйственной техники, инструмента, разнообразного промышленного оборудования, ремонт промышленного оборудования, сельскохозяйственной техники и транспортных средств), лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, химическая, топливная, цветная металлургия, электроэнергетика.

XXXVIII

Липецкая область

Образована 6 января 1954 года.

Областной центр - г. Липецк.

Площадь-24,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 1234 тыс. человек.

В состав области входят 18 районов, 8 городов и 5 поселков.

Расположена в центральной части Восточно- Европейской равнины, в бассейне верхнего течения р. Дона. Граничит с Тамбовской, Рязанской, Тульской, Орловской, Курской и Воронежской областями.

Полезные ископаемые: строительные материалы, доломиты. Наиболее известные месторождения: строительных материалов -Студеновское, Сокольское -Ситовское, Чибисовское, Березовское; доломитов - Данковское.

Основные отрасли промышленности : черная металлургия, машиностроение (тракторостроение, металлорежущие станки, литейное оборудование, узлы и детали для станков и тракторов, строительное оборудование и насосы, электротехнические изделия, отопительные котлы), химическая, строительных материалов, пищевая(сахарная, консервная), легкая.

Магаданская область

Образована 3 декабря 1935 года.

Областной центр - г. Магадан.

Площадь - 461,4 тыс. кв. км.

Численность населения - 363 тыс. человек.

В состав области входят 16 районов, 1 город областного подчинения (Магадан), 3 города районного подчинения, 52 рабочих поселка. Область расположена на северо - востоке РФ. Омывается Охотским морем. Граничит с Якутией, Хабаровским краем, Чукотским автономным округом и Камчатской областью.

Полезные ископаемые: золото, цветные металлы, строительные материалы. Наиболее известные месторождения: золота - Карамкен; вольфрама - Омсукчан. Основные отрасли промышленности - горнодобывающая, электроэнергетика, машиноремонт, производство строительных материалов, пищевая (мясомолочная), легкая (пошив одежды). Основное направление развития области - минерально-сырьевое.

Московская область

Образована 14 января 1929 года.

Областной центр - г. Москва.

Площадь - 46 тыс. кв. км.

Численность населения - 6707 тыс. человек.

XXXIX

В состав области входят 39 районов, 74 города и 109 поселков. Расположена в центральной части Восточно - Европейской равнины, в междуречье рек Волги Оки. Граничит с Тверской, Ярославской, Владимирской, Рязанской, Тульской, Калужской и Смоленской областями.

Полезные ископаемые: бурый уголь, торф, фосфориты, известняк, мергель, местные строительные материалы. Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (электротехническая, станкостроительная и инструментальная, автомобильная, приборостроение), черная металлургия, химическая и нефтехимическая, легкая (хлопчатобумажная, шерстяная, шелковая), промышленность строительных материалов), стекольная и фарфоро- фаянсовая, электроэнергетика, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная.

Мурманская область

Образована 28 мая 1938 года.

Областной центр - г. Мурманск.

Площадь - 144,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 1148 тыс. человек.

В состав области входят 5 районов, 12 городов и 20 поселков. Расположена на Кольском полуострове с прилегающими к нему участками материка. Граничит с Норвегией, Финляндией, Республикой Карелия; омывается Белым и Баренцевым морями.

Полезные ископаемые: кианит, апатито-нефелиновые, медно-никелевые, железные, и титано-магнетитовые руды, разнообразные строительные материалы, кварцевое сырье. Наиболее известные месторождения: кианит - Кейвский горный массив; апатитонефелиновая руда - Кукисвумчорское, Юкспорское и Расвумчорское; медно-никелевая руда - Мончегорск, Печенга; железная руда - Оленегорское, Енско-Ковдорское; слюда - вблизи рек Ены, Стрельны.

Основные отрасли промышленности: черная металлургия, химическая, пищевая (рыбная), строительных материалов (производство твердого щебня), электроэнергетика, машиностроение (судостроение и судоремонт).

Нижегородская область

Образована 14 января 1929 года., до 1990 года - Горьковская область.

Областной центр - г. Нижний Новгород (до 1990 года - Горький).

Площадь - 74,8 тыс. кв. км.

Численность населения - 3704 тыс. человек.

Расположена в центре Европейской части РФ, по обоим берегам Волги. Река делит область на две части. Границы с Рязанской,

XL

Владимирской, Ивановской, Костромской, Кировской областями, Марийской, Мордовской и Чувашской республиками.

Полезные ископаемые: гипс, пески, известняк, щебень, гравий.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (автомобилестроение, судостроение), химическая, пищевая, легкая промышленность.

Новгородская область

Образована 5 июля 1944 года.

Областной центр - г. Новгород.

Площадь - 55,3 тыс. кв. км.

Численность населения - 754,9 тыс. человек.

В состав области входят 21 район, 2 городских района, 3 города областного подчинения, 7 городов районного подчинения, 22 рабочих поселка.

Расположена на севере - западе Русской равнины. Граничит с Ленинградской, Вологодской, Тверской, Псковской областями.

Полезные ископаемые: торф, огнеупорные глины и строительные материалы, минеральные краски. Наиболее известные месторождения - торфа - Кушаверское, Тесово; огнеупорных глин - Боровичское.

Основные отрасли промышленности: точное машиностроение и металлообработка (электронная промышленность, радиопромышленность, приборостроение, химическое машиностроение), химическая (синтетические смолы, пластмассы, минеральные удобрения), лесная, легкая, стекольная, фарфорофаянсовая, пищевая промышленность.

Новосибирская область

Образована 28 сентября 1937 года.

Областной центр - г. Новосибирск.

Площадь - 178, 2 тыс. кв. км.

Численность населения - 2803 тыс. человек.

В состав области входят 30 районов, 14 городов и 19 поселков. Расположена в юго-восточной части Западно-Сибирской равнины, главным образом в междуречье Оби и Иртыша (южная часть Васюганской равнины и Барабирская низменность), на востоке примыкает к Салаирскому кряжу. Граничит с Казахстаном, Алтайским краем, Кемеровской, Омской и Томской областью.

Полезные ископаемые: каменный уголь (Горловский антрацитовый бассейн). На северо-западе области открыты месторождения нефти и природного газа.

Основные отрасли промышленности: машиностроение, и металлообработка (электротехническое оборудование, приборостроение, металлургическое оборудование), черная и цветная металлургия,

XLI

химическая, легкая и пищевая промышленность, промышленность строительных материалов.

Омская область

Образована 7 декабря 1934 года.

Областной центр - г. Омск.

Площадь - 139,7 тыс. кв. км.

Численность населения - 2170 тыс. человек.

В состав области входят 32 района, 6 городов, 24 поселка.

Расположена на юге Западно-Сибирской равнины, в среднем течении Иртыша. Граничит с Казахстаном, Тюменской, Томской, Новосибирской областями.

Полезные ископаемые: глины, пески, торф, мергель.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборы, сельскохозяйственные машины), нефтеперерабатывающая,

нефтехимическая (синтетический каучук, автопокрышки), легкая (трикотаж, меховые изделия, обувь), пищевая (мясомолочная, мукомольная), промышленность строительных материалов.

Оренбургская область

Образована 7 декабря 1934 года (с 1938 года по 1957 год - Чкаловская область).

Центр - г. Оренбург.

Площадь - 124 тыс. кв. км.

Численность населения - 2204 тыс. человек.

В состав области входят 35 районов, 7 городских районов (из них 4 в г. Оренбурге), 11 городов областного значения, 1 город районного подчинения (Соль-Илецк), 24 рабочих поселка. Область расположена широкой полосой по южному Предуралью, отрогам Южного Урала и крайнему югу Зауралья. Граничит с Башкирией и Челябинской областью на севере, Казахстаном на востоке и юге, с Самарской областью на западе.

Полезные ископаемые: в центре и на западе - природный газ, нефть, соль, а на востоке - руды черных и цветных металлов.

Основные месторождения: Оренбургское газоконденсатное, Халиловское железорудное.

Основные отрасли промышленности: газодобыча и газопереработка, черная металлургия (производство легированной стали, труб большого диаметра), цветная металлургия (производство глинозема, меди, доломита), химическая промышленность (минеральные удобрения, кальцинированная сода, пластмассы, синтетические смолы), ' машиностроение (станки, дорожно-строительные машины).

XLII

Орловская область

Образована 27 сентября 1937 года.

Областной центр - г. Орел.

Площадь - 24,7 тыс. кв. км.

Численность населения - 903 тыс. человек.

В состав области входят 23 района, 3 городских района в г. Орле, 3 города областного подчинения, 4 города районного подчинения и 14 рабочих поселков.

Расположена в центральной части Среднерусской возвышенности. Граничит с Брянской, Калужской, Тульской, Липецкой, Курской областями.

Полезные ископаемые: мел, пески, глины, известняки.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (приборостроение, производство заготовок, Химическое и нефтяное машиностроение для легкой и пищевой промышленности), черная и цветная металлургия, пищевая промышленность (пищевкусовая, мясная и молочная), легкая промышленность (текстильная, швейная, обувная). Область входит в состав ассоциации 7 областей Черноземного центра, объединившей в 1991г. Курскую, Липецкую, Тамбовскую, Воронежскую, Брянскую и Орловскую области. Члены ассоциации имеют тесные экономические связи.

Пензенская область

Образована 4 февраля 1939 года

Областной центр - г. Пенза.

Площадь — 43,2 тыс. кв. км.

Численность населения - 1514 тыс. человек.

В состав области входят 28 районов, 4 городских района (в г. Пенза), 5 городов областного подчинения, 16 рабочих поселков.

Расположена в Среднем Поволжье. Граничит с Ульяновской, Саратовской, Тамбовской, Рязанской областями и Республикой Мордовия.

Полезные ископаемые: крупнозернистые формовочные пески, мергель и мел.

Наиболее известные месторождения: крупнозернистые формовочные пески - Чаадаевское; мергель и мел - Сурское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборы и вычислительная техника, часы, мощные дизели, нефтехимическое оборудование, сельскохозяйственная техника и Разнообразное оборудование для легкой промышленности (шерстяные ткани, верхний трикотаж, обувь), пищевая промышленность (мясо, масло животное, цельномолочная продукция, сахар-песок).

XLIII

Пермская область

Образована 3 октября 1938 года.

Областной центр - г. Пермь.

Площадь - 160,6 тыс. кв. км.

Численность населения - 3109 тыс. человек.

В состав области входят Коми-Пермяцкий округ, 37 районов, 25 городов, 55 поселков.

Расположена на северо-востоке Восточно-Европейской равнины и на западных склонах среднего и северного Урала. Граничит со Свердловской и Кировской областями, Башкирской, Удмуртской и Коми республиками.

Полезные ископаемые: нефть, газ, уголь, калийно-магниевые соли, поваренная соль, хромиты, торф, золото, алмазы, пески, щебень, гравий. Наиболее крупные месторождения: Верхнекамское - калийно-магниевых солей; Всеволодо-Вильевское - песка, гравия; Кизилевское - каменного угля.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (оборудование для горно-металлургической, нефтяной, угольной, лесобумажной промышленности, электротехнические приборы, суда, турбогенераторы, телефонные аппараты), химическая и нефтехимическая (калийные, азотные удобрения, каустическая сода, изделия бытовой химии, анилиновые красители, этилен, пропилен, бензол), лесная, целлюлозно-бумажная и деревообрабатывающая (целлюлоза, бумага, картон, мебель, древесно-стружечные и древесноволокнистые плиты, пиломатериалы), топливная (нефть, газ, уголь); внутриобластное значение имеют промышленность стройматериалов, легкая, пищевая.

Псковская область

Образована 23 августа 1944 года.

Областной центр - г. Псков.

Площадь - 55,3 тыс. кв. км.

Численность населения - 841 тыс. человек.

В состав области входят 24 района, 14 городов, 13 поселков. Расположена на северо-западе Русской равнины.

Граничит с Ленинградской, Новгородской, Тверской, Смоленской областями, Белоруссией, Латвией и Эстонией.

Полезные ископаемые: торф, известняки, доломиты, мергель, гипс, глина, пески. Наиболее известное месторождение торфа - Плистовское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (электротехника, производство для оборудования для текстильной, пищевой, торфяной промышленности, радиоэлектроника), легкая, пищевая, деревообрабатывающая, торфяная и строительных материалов.

XLIV

Ростовская область

Образована 13 сентября 1937 года.

Областной центр - г. Ростов-на-Дону

Площадь - 100,8 тыс. кв. км.

Численность населения - 4363 тыс. человек.

В состав области входят 42 района, 16 городских районов (8 из них в г. Ростове-на-Дону), 15 городов областного подчинения, 7 городов районного подчинения, 37 рабочих поселков.

Расположена на юге Восточно-Европейской равнины и частично в Предкавказье, в бассейне нижнего Дона.

Граничит с Украиной, Воронежской, Волгоградской областями, Республикой Калмыкия, Краснодарским краем.

Полезные ископаемые: уголь, кварциты, известняки, пески. Наиболее известные месторождения: уголь - Шахтинское, Новошахтинское, Гуковское; кварциты - Тарасовское, Мешковское, известняки - Жирновское, Богураевское; пески - Миллеровское, Карлово-Ярское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (зерновые комбайны, электровозы, паровые котлы, оборудование для АЗС, кузнечно-прессовые машины, культиваторы), легкая промышленность (швейная, кожевенно-обувная, текстильная), пищевая (мясомолочная, масложировая, кондитерская, табачная, плодоовощеконсервная), черная металлургия (металлический порошок, стальные трубы), цветная металлургия

(электроды), химическая и нефтехимическая (лакокрасочная, органического синтеза). Ростовская область располагает 4 % общего фонда сельхозугодий России, земельный фонд составляет 10,1 млн. га., из них 8,5 млн. га. сельскохозяйственных угодий.

Рязанская область

Образована 26 сентября 1937 года.

Областной центр - г. Рязань.

Площадь - 39,6 тыс. кв. км.

Численность населения - 1344 тыс. человек.

В состав области входят 25 районов, 12 городов и 27 поселков. Расположена в центре Европейской части РФ, в бассейне среднего и отчасти нижнего течения р. Оки. Граничит с Московской, Владимирской, Нижегородской, Тамбовской, Липецкой, Тульской областями и Республикой Мордовия.

Полезные ископаемые: известняки, глины, пески, уголь, торф.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (станкостроительная и инструментальная, приборостроение, автомобильное, тракторное и сельскохозяйственное машиностроение), легкая (текстильная, хлопчатобумажная, шерстяная,

XLV

шелковая; швейная), пищевая (хлебопекарная, кондитерская, сахарная; мясная и молочная), а также электроэнергетика, химическая и нефтехимическая, топливная (нефтеперерабатывающая, угольная) промышленность, черная и цветная металлургия и промышленность строительных материалов.

Самарская область

Образована 14 мая 1928 года как Средне-Волжская, 20 октября 1929 года переименована в Средне-Волжский край, 27 января 1935 года в Куйбышевский край, 5 декабря 1936 года - в Куйбышевскую область, с 1991 года - Самарская область.

Областной центр - г. Самара (в 1935 - 1991г.г. - Куйбышев)

Площадь - 53,6 тыс. кв. км.

Численность населения - 3296 тыс. человек.

В состав области входят 27 районов, 11 городов, 23 поселка.

Расположена на юго-востоке Восточно-Европейской равнины по среднему течению Волги. Граничит с Оренбургской, Саратовской, Ульяновской областями и Татарстаном.

Полезные ископаемые - нефть, попутный газ, горючие сланцы, сера, гипс, известняк, битуминозные доломиты.

Наиболее известные месторождения: нефть - выявлено 130, из которых эксплуатируется 67 месторождений; известняк - Ширяевское; сера самородная - Водинское, Сырейско-Каменодольское.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (производство легковых автомобилей, подшипников качения, металлорежущих станков), топливная (добыча и переработка нефти), химическая и нефтехимическая (производство синтетического каучука, минеральных удобрений, синтетических смол и пластических масс) электроэнергетика и пищевая промышленность.

Саратовская область

Образован 10 января 1934 года как Саратовский край, с 5 декабря 1936 года - Саратовская область.

Областной центр - г. Саратов.

Площадь - 100,2 тыс. кв. км.

Численность населения - 2711 тыс. человек.

В состав области входят 38 районов, 6 городских районов (в г. Саратове), 12 городов областного подчинения, 5 городов районного подчинения и 33 рабочих поселка.

Область расположена на юго-востоке Восточно-Европейской равнины, в нижнем Поволжье. Граничит с Волгоградской, Тамбовской, Рязанской, Самарской, Воронежской, Ульяновской областями, Казахстаном.

XLVI

Полезные ископаемые: газ, нефть, горючие сланцы, строительные материалы (мел, мергель, известняк, песок, глина), фосфориты, минеральные углеводородные воды. Наиболее известные месторождения: газ - Елшанское, Соколовское, Урицкое; горючие сланцы - в районах поселков Горный, Озинки; мел - около городов Вольска, Хвалынка и сел Казанлы, Золоток.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (производство тракторов, холодильников, троллейбусов, автотракторного оборудования, подшипников), химическая и нефтехимическая (искусственные и синтетические волокна, корд, серная кислота, продукты нефтепереработки), промышленность стройматериалов (цемент, железобетонные конструкции), легкая промышленность представлена производством плащевых и хлопчатобумажных тканей, бельвого и верхнего трикотажа; пищевая - мясо-молочной, мукомольно-крупяной и мылобойно-жировой отраслями Красноярским краем, Тюменской, Омской, Новосибирской и Кемеровской области.

Полезные ископаемые: нефть, газ, торф, редкие металлы, железная руда, нерудные строительные материалы (глина, строительный камень, известняки, песчано-гравийные смеси), подземные воды. Наиболее известные месторождения: нефти - Советское, Олень, Катыльгинское, Лугинское, Западно-Останинское; газа - Мыльджинское, Северо-Васюганское; железных руд - Бакчарское; редких металлов - Туганское.

Основные отрасли промышленности - нефтегазодобывающая, химическая и нефтехимическая, машиностроение и металлообработка (приборостроение, электротехника, инструментальное и подшипниковое производство), лесная и деревообрабатывающая, пищевая промышленность.

Сахалинская область

Образована 20 октября 1932 года.

Областной центр - г. Южно-Сахалинск.

Площадь - 87,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 719 тыс. человек.

В состав области входят 17 районов, 19 городов и 35 поселков.

Сахалинская область расположена на крайнем востоке РФ, занимает острова Сахалин и

Полезные ископаемые: каменный и энергетический уголь, нефть, природный газ, самородная сера, ильменит-магнетитовые пески. Наиболее известные месторождения: энергетического угля - Горнозаводское, Вахрушевское; коксующего угля - Лесогорское. Углегорское; нефти - Монги, Усть-Томи, Катангли, Юбилейное, Окружное; газа — Восточно-Луговское; нефтегазоконденсатные - Одопту, Чайво, Лунекое; серы - Новое (о. Итуруп).

XLVII

Основные отрасли промышленности: пищевая (рыбная), целлюлозно-бумажная, топливная (нефтяная, угольная), развитие получили также электроэнергетика, машиноремонт (судоремонт).

Свердловская область

Образована 17 января 1934 года.

Областной центр - г. Екатеринбург (в 1924 -1991 годах -Свердловск).

Площадь - 194,8 тыс. кв. км.

Численность населения - 4719 тыс. человек.

Область расположена в основном на восточных склонах среднего и частью северного Урала и на прилегающих территориях Западно-Сибирской низменности (Зауралье); на юго-западе заходит на западные склоны среднего Урала. Граничит с Тюменской, Курганской, Челябинской, Пермской областями, Башкирской и Коми республиками.

Полезные ископаемые: железные и медные руды, бокситы, уголь, асбест, тальк, мрамор, золото, платина, драгоценные и поделочные камни. Наиболее известные месторождения: железной руды - Качканарское, Кытлымское, Висимское; медной руды - Красноуральская, Кировоградская, Среднеуральская группы; угля - Богословский, Северо-Сосьвинский, Буланаш-Елкинский бассейны; асбеста - Баженовское; талька -Шабровское; золота - Березовская провинция.

Основные отрасли промышленности: черная и цветная металлургия, машиностроение и металлообработка (производство энергетического, транспортного и химического оборудования), химическая (пиритные концентраты, серная кислота, суперфосфаты, медный купорос, продукты коксохимии, азотные удобрения, пластмассы), стройматериалы (цемент, асбоцементные изделия, сборный железобетон, кирпич), лесная (пиломатериалы, фанера, бумага, древесноволокнистые и древесностружечные плиты); широко известны изделия из уральских самоцветов.

Смоленская область

Образована 27 сентября 1937 года.

Областной центр - г. Смоленск.

Площадь — 49,8 тыс. кв. км.

Численность населения — 1163 тыс. человек.

В состав области входят 25 районов, 15 городов и 16 поселков.

Расположена на Восточно-Европейской равнине, в верховьях Днепра, Западной Двины и бассейна Волги.

Граничит с Тверской, Московской, Калужской, Брянской, Псковской областями и Белоруссией.

Полезные ископаемые: бурый уголь, торф, известняки, мергель, местные строительные материалы (пески, глины), фосфориты.

XL VIII

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (приборостроение, энергетическое машиностроение, автомобильная промышленность), химическая и нефтехимическая (производство минеральных удобрений, производство изделий из пластмасс, лакокрасочная), электроэнергетика, пищевая (молочная, сыродельная, мясная, овощесушительная), легкая (льняная, хлопчатобумажная, трикотажная, швейная, обувная), торфяная и угольная промышленность; лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная (лесозаготовительная, мебельная, производство фанеры).

Тамбовская область

Образована 27 сентября 1937 года.

Областной центр - г. Тамбов.

Площадь - 34,3 тыс. кв. км.

Численность населения - 1317,5 тыс. человек.

В состав области входят 23 района, 3 городских района, 7 городов областного подчинения, 1 город районного подчинения, 13 рабочих поселков.

Находится в центре Восточно-Европейской равнины. Граничит с Пензенской, Рязанской, Липецкой, Воронежской и Саратовской областями.

Полезные ископаемые: строительные материалы, фосфориты, минеральные краски, торф. Наиболее известные месторождения песка -Тамбовское, Полковское.

Основные отрасли промышленности (производство химического оборудования, комплектующие детали и запасные части к автомобилям и тракторам, оборудование для текстильной промышленности, приборостроение, бытовые холодильники, кузнечно-прессовые машины), химическая, легкая, пищевая (сахарная, мясная, мукомольно-крупяная, маслосточная, консервная).

Тверская область

Образована 29 января 1935 года как Калининская область. С 1990 года - Тверская область.

Областной центр - г. Тверь.

Площадь - 84, 1 тыс. кв. км.

Численность населения - 1668 тыс. человек.

В состав области входят 36 районов, 23 города и 31 поселок. Расположена в бассейне верхней Волги, на водоразделе Балтийского и Каспийского морей.

Граничит с Новгородской, Псковской, Вологодской, Ярославской, Смоленской и Московской областями.

Полезные ископаемые: бурый уголь, торф, стекольные пески, известняки, доломиты, минеральные краски.

XLIX

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (вагоностроение, подъемно-транспортное и строительно-дорожное машиностроение, приборостроение); химическая и нефтехимическая (производство химических волокон и нитей, производство изделий из пластмасс); легкая (хлопчатобумажная, льняная, трикотажная, обувная, швейная); промышленность строительных материалов (производство строительного кирпича, производство сборных железобетонных и бетонных конструкций и изделий); лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная (лесозаготовительная, деревообрабатывающая, мебельная); стекольная и фарфорово-фаянсовая; пищевая (маслодельная и мукомольная).

Томская область

Образована 13 августа 1944 года.

Областной центр - г. Томск.

Площадь - 316,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 1012 тыс. человек.

В состав области входят 16 районов, 5 городов и 6 поселков.

Расположена на юго-восточной части Западно-Сибирской низменности. Граничит с Красноярским краем, Тюменской, Омской, Новосибирской и Кемеровской области.

Полезные ископаемые: нефть, газ, торф, редкие металлы, железная руда, нерудные строительные материалы (глина, строительный камень, известняки, песчано-гравийные смеси), подземные воды. Наиболее известные месторождения: нефти - Советское, Оленье, Катыльгинское, Лугинское, Западно-Останинское; газа - Мыльджинское, Северо-Васюганское; железных руд - Бакчарское; редких металлов - Туганское.

Основные отрасли промышленности - нефтегазодобывающая, химическая и нефтехимическая, машиностроение и металлообработка (приборостроение, электротехника, инструментальное и подшипниковое производство), лесная и деревообрабатывающая, пищевая промышленность.

Тульская область

Образована 26 сентября 1937 года.

Областной центр - город Тула.

Площадь - 25,7 тыс. кв. км.

Численность населения - 1844 тыс. человек.

В состав области входят 23 района, 21 город и 50 поселков. Расположена на севере Среднерусской возвышенности. Граничит с Московской, Рязанской, Липецкой, Орловской, Калужской областями.

Полезные ископаемые: уголь, железная руда, известняки, глины, песок. Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (химическое, нефтяное, подъемно-транспортное, горно-

L

шахтное, тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для легкой и пищевой промышленности), химическая и нефтехимическая (производство минеральных удобрений, промышленность химических волокон и нитей), плащевых и хлопчатобумажных тканей, белье - нижнего и верхнего трикотажа, пищевая - мясомолочной, мукомольно-крупяной, маслобойно-жировой отраслями.

Тюменская область

Образована 13 августа 1944 года

Областной центр - г. Тюмень.

Площадь - 1435,2 тыс. кв. км.

Численность населения - 3137 тыс. человек.

Включает Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

В состав области входят 37 районов, 3 городских района (в г. Тюмени), 4 города областного подчинения, 15 городов окружного подчинения, 1 город районного подчинения, 51 рабочий поселок.

Расположена в пределах Западно-Сибирской равнины. Граничит с Казахстаном, Республикой Коми, Красноярским краем, Свердловской, Курганской, Омской, Томской и Архангельской областями.

Полезные ископаемые: нефть, газ, бурый уголь, железные руды, строительные материалы (диатомиты, пески), подземные и термальные воды. Наиболее известные месторождения: нефти - Самотлорское, Усть-Балыкское, Федоровское, Правдинское, Мамонтовское, Солкинское, Аганское, Варьеганское, Холмогорское, Повховское; газа - Уренгойское, Медвежье, Выгалуровское, Харасавейское, Бованенское.

Основные отрасли промышленности: нефтегазодобывающая, машиностроение и металлообработка, лесная и деревообрабатывающая, строительных материалов, легкая и рыбная.

Ульяновская область

Образована 17 января 1934 года.

Областной центр - г. Челябинск.

Площадь - 87,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 3638 тыс. человек.

В состав области входят 24 района, 12 городских района (в том числе, в Челябинске - 6 районов), 20 городов областного подчинения и 32 рабочих поселка. Область расположена в основном на восточных склонах Южного Урала и прилегающих территориях Зауральской низменности, а на северо-западе захватывает часть горных хребтов Урала. Граничит с Башкирией, Свердловской, Курганской, Оренбургской областями и Казахстаном.

LI

Полезные ископаемые: уголь, железная руда, магнезит, графит, огнеупорные глины. Наиболее известные месторождения: угля - Челябинский бассейн; железной руды - Бакальское, Магнитогорское, Златоустовское; магнезита - Саткинская группа; графита - Тайгинское; огнеупорных глин - Нижнеуфимское.

Основные отрасли промышленности: черная и цветная металлургия, машиностроение и металлообработка (производство тракторов, автомобилей, строительного-дорожного и горно-шахтного оборудования, приборостроение и станкостроение); химическая (лаки, краски, оргстекло, серная кислота). Известны каслинское и куусинское художественное литье, златоустовская гравюра по металлу, производство часов.

Челябинская область

Образована 17 января 1934 года.

Областной центр - г. Челябинск.

Площадь - 87,9 тыс. кв. км.

Численность населения - 3638 тыс. человек

В состав области входят 24 района, 12 городских районов (в том числе в Челябинске - 6 районов), 20 городов областного подчинения), 32 рабочих поселка.

Расположена, в основном, на восточных склонах Южного Урала и прилегающих территориях Зауральской низменности, на северо-западе захватывает часть горных хребтов Урала. Граничит с Республикой Башкортостан, областями - Свердловской, Курганской, Оренбургской, Казахстаном.

Полезные ископаемые: уголь, железная руда, магнезит, графит, огнеупорные глины. Наиболее известные месторождения: угля - Челябинский бассейн; железной руды - Бакульское, Магнитогорское, Златоустовское; магнезита - Саткинская группа; графита - Тайгинское; огнеупорных глин - Нижнеуфимское.

Основные отрасли промышленности: черная и цветная металлургия, машиностроение и металлообработка (производство тракторов, автомобилей, строительного-дорожного и горно-шахтного оборудования, приборостроение и станкостроение), химическая (лаки, краски, оргстекло, серные кислоты). Известны каслинское и куусинское художественное литье, златоустовская гравюра по металлу, производство часов.

Читинская область

Образована 26 сентября 1937 года. Областной центр - г. Чита. Площадь - 431,5 тыс. кв. км.

LI

Численность населения - 1391 тыс. человек

В состав области входят Агинский Бурятский автономный округ, 31 район, 10 городов и 45 поселков.

Расположена в Восточном Забайкалье. Граничит с Бурятской и Якутской республиками, Иркутской и Амурской областями, Монголией и Китайской Народной Республикой.

Полезные ископаемые: цветные и драгоценные металлы, железная руда, уголь, плавленый шпат, разнообразное строительное сырье. Наиболее известные месторождения: полиметаллические руды - Новоширокинское; медные руды - Удаканское; титаново-магнетитовые руды - Кручининское; угля - Харанорское.

Основные отрасли промышленности: цветная и черная металлургия, машиностроение (автосборочный завод, завод горного оборудования), электроэнергетика (Читинская и Харанорская ГРЭС), угольная, легкая (камвольно-суконный комбинат).

Ярославская область

Образована 11 марта 1936 года.

Областной центр - г. Ярославль.

Площадь - 36,4 тыс. кв. км.

Численность населения - 1473, 5 тыс. человек.

В состав области входят 17 районов, 8 городских районов (из них 6 - в г. Ярославле), 4 города районного подчинения, 22 рабочих поселка. Расположена в центральной части Восточно-Европейской равнины. Граничит с Тверской, Вологодской, Костромской, Ивановской, Владимирской и Московской областями. Полезные ископаемые: кварцевый песок, гравий, торф, минеральные воды, известковые туфы, тонкие ленточные глины, минеральные краски.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (электротехническая, кабельная, приборостроение, автомобильная), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная (лесозаготовительная, деревообрабатывающая); промышленность строительных материалов (промышленность сборных железобетонных и бетонных конструкций и изделий, промышленность стеновых материалов); стекольная и фарфорофаянсовая; легкая (хлопчатобумажная, льняная, шерстяная, швейная, кожевенная, меховая, обувная); пищевая; мукомольно-крупяная, комбикормовая; топливная (нефтеперерабатывающая); электроэнергетика; химическая и нефтехимическая.

LII

4. Города федерального значения

Москва

Столица Российской Федерации, центр Московской области. Город

Москва основан в 1147 году.

Площадь - 878,9 кв. км.

Численность населения вместе городами и поселками городского типа, подчиненными московской мэрии, - 8957

тыс. человек.

В состав города входят 10 административных округов (в т.ч. г. Зеленоград) и 4 поселка.

Москва расположена в центре европейской части РФ, в междуречье Оки и Волги, на реке Москве.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка (станкостроение, автомобильная, электротехническая, радиотехническая, приборостроительная промышленность, сельскохозяйственное машиностроение), пищевая (все подотрасли) и легкая промышленность (хлопчатобумажная, шерстяная, галантерейная, трикотажная, швейная, обувная, кожевенная), химическая и нефтехимическая (нефтеперерабатывающая

промышленность). Существенное развитие получили черная и цветная металлургия, лесная и деревообрабатывающая, полиграфическая промышленность, промышленность строительных материалов.

Санкт-Петербург

Основан 16 (27) мая 1703 года. До 18 (31) августа 1914 года - Санкт-Петербург. До 26 января 1924 года -

Петроград. В 1924 - 1991 гг. Ленинград. С 6 сентября 1991 года - Санкт-Петербург.

Площадь территории - 570 кв. км., а с подчиненными мэрии городами и поселками - 1350 кв. км.

Численность населения - 5004 тыс. человек.

Расположен в западной части Приневской низины, при впадении р. Невы в Финский залив, и на 42 островах дельты р. Невы. Второй после Москвы промышленный, научный и культурный центр страны.

Основные отрасли промышленности: высококвалифицированное машиностроение и металлообработка (энергомашиностроение, электротехника, радиотехника, станкостроение, судостроение, приборостроение), легкая и деревообрабатывающая.

LIV

5. Автономная область

Еврейская автономная область

Образована 7 мая 1934 года (в составе Хабаровского края (с 1992 года в составе России)). Входит в состав Дальневосточного экономического района Российской Федерации.

Областной центр - г. Биробиджан

Площадь - 36 тыс. кв. км.

Численность населения - 219,4 тыс. человек.

В состав области входят 5 районов, 1 город областного подчинения (г. Биробиджан), 1 город районного подчинения, 12 поселков. Расположена на юго-западе Дальнего Востока. Граничит с Хабаровским краем, Амурской областью и Китаем.

Полезные ископаемые: полиметаллы, уголь, строительные материалы.

Основные отрасли промышленности: машиностроение и металлообработка, деревообрабатывающая, легкая, пищевая.

6. Автономные округа

Агинский Бурятский автономный округ

Образован 26 сентября 1937 года.

Окружной центр - поселок городского типа - Агинское. Площадь - 19 тыс. кв. км. Численность населения - 79 тыс. человек. Входит в состав Читинской области.

Основные отрасли промышленности: горнодобывающая, пищевая, лесная.

Коми - Пермский автономный округ

Образован 26 февраля 1925 года. Входит в состав Пермской области. Административный центр - г. Кудымкар.

Площадь - 32,9 тыс. кв. км. Численность населения — 160 тыс. человек. Входит в состав Пермской области.

Основные отрасли промышленности: машиностроение, химическая, лесная и деревообрабатывающая, легкая, пищевая.

Корякский автономный округ

Образован 10 октября 1930 года. Входит в состав Камчатской области. Центр округа - поселок Палана. Площадь - 301,5 тыс. кв. км. Численность населения - 39 тыс. человек.

LV

Входит в состав Камчатской области. Полезные ископаемые - бурый уголь. Основные отрасли промышленности: рыбная, угольная.

Ненецкий автономный округ

Образован 15 июля 1929 года. Центр - г. Нарьян-Мар. Площадь - 176,7 тыс. кв. км. Численность населения - 54 тыс. человек. Входит в состав Архангельской области.

Полезные ископаемые: нефть, природный газ. Наиболее известные месторождения нефти, газа, газовых конденсатов - Лаявожское, Южно-Шапкинское.

Основные отрасли промышленности - лесная, пищевая

Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ.

Образован 10 декабря 1930 года. Входит в состав Красноярского края.

Окружной центр - г. Дудинка.

Площадь - 862,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 53 тыс. человек.

Входит в состав Красноярского края.

Полезные ископаемые: уголь, железная руда, цветные и редкие

металлы.

Наиболее известные бассейны и месторождения: угля - Таймырский, никеля, кобальта - Норильское.

Основные отрасли промышленности: горнодобывающая, рыбная.

Усть-Ордынский Бурятский округ

Образован 26 сентября 1937 года, до 1958 года назывался Усть-Ордынский Бурятский национальный округ. Входит в состав Иркутской области.

Центр округа - поселок городского типа Усть-Ордынский.

Площадь - 22,4 тыс. кв. км.

Численность населения - 140 тыс. человек

Основные отрасли промышленности - лесоперерабатывающая (лесозаготовки, целлюлоза, бумага, фанера, картон, древесно-стружечные и древесно-волокнистые плиты), пищевая

Ханты-Мансийский автономный округ

Образован 10 декабря 1930 года как Остяко-Вогульский автономный округ, с 1940 года - Ханты-Мансийский автономный округ. Входит в состав

Тюменской области.

Областной центр - г. Ханты-Мансийск.

LVI

Площадь - 523,1 тыс. кв. км.

Численность населения - 1305 тыс. человек

Полезные ископаемые: нефть, газ. Наиболее известные месторождения нефти - Самотлорское, Федоровское, Мамонтовское.

Основные отрасли промышленности: газодобывающая, лесная и деревообрабатывающая, рыбная.

Чукотский автономный округ

Образован 10 декабря 1930 года в составе Магаданской области, 17 июня 1992 года выведен из состава области.

Административный центр - г. Анадырь

Площадь - 737,7 тыс. кв. км.

Численность населения - 146 тыс. человек.

Расположен на северо-востоке РФ. Омывается Восточно-Сибирским, Чукотским и Беринговым морями. Граничит с Якутией, Камчатской и Магаданской областями.

Полезные ископаемые: золото, вольфрам, олово, уголь. Наиболее известные месторождения: олова - Валькумей, Пыркакай; угля - Анадырское, Беринговское.

Основные отрасли промышленности: горнодобывающая, рыбная, уледобывающая.

Эвенкийский автономный округ

Образован 10 декабря 1930 года. Входит в состав Красноярского края.

Центр округа - поселок городского типа Тура.

Площадь - 767,6 тыс. кв. км.

Численность населения - 25 тыс. человек.

Полезные ископаемые, графит, шпат.

Основная отрасль промышленности, пищевая.

Ямало-Ненецкий автономный округ

Образован 10 декабря 1930 года. Входит в состав Тюменской области.

Окружной центр - г. Салехард

Площадь - 750,3 тыс. кв. км.

Численность населения - 479 тыс. человек.

Полезные ископаемые: нефть, газ. Наиболее известные месторождения нефти - Холмогорское; газа - Уренгойское, Медвежье, Ямбургское.

Основные отрасли промышленности: нефтегазодобывающая, легкая, деревообрабатывающая, рыбная

LVII