Академия управления МВД России

ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Учебник

Москва
2023

УДК 342.5
ББК 67.400
О64

Одобрено редакционно-издательским советом Академии управления МВД России

Рецензенты: *Клименко А. И.*, доктор юридических наук, профессор (Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя); *Астафичев П. А.,* доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербургский университет МВД России); *Бучакова М. А.,* доктор юридических наук, доцент (Омская академия МВД России).

О64

Организация публичной власти : учебник / Д. В. Пожарский, И. А. Андреева, И. В. Гончаров [и др.] ; под общ. ред. Д. В. Пожарского. – Москва : Академия управления МВД России, 2023. – 296 с.

ISBN 978-5-907530-89-8

Учебник подготовлен в соответствии с рабочей программой учебной дисциплины «Организация публичной власти» для обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление и охватывает вопросы, связанные с устройством и функциями публичной власти в Российской Федерации и зарубежных странах. В издании раскрываются особенности организации публичной власти с учетом федеративного устройства России, а также изменения в ее системе и функциях, произошедшие в результате конституционной реформы 2020 г.

Учебное издание представляет интерес для слушателей, адъюнктов, преподавателей, интересующихся вопросами организации публичной власти.

УДК 340
ББК 67.400

© Д. В. Пожарский, И. А. Андреева,
И. В. Гончаров [и др.], 2023
ISBN 978-5-907530-89-8
© Академия управления МВД России, 2023

Авторский коллектив

Андреева Ирина Анатольевна, д-р юрид. наук, доц. – гл. 14, 15;

Гончаров Игорь Владимирович, д-р юрид. наук, проф. – гл. 3;

Киричёк Евгений Владимирович, д-р юрид. наук, доц. – гл. 5 (совместно с *А. А. Косых*);

Корабельникова Юлия Леонидовна, канд. юрид. наук, доц. – гл. 2, 9, 10, 11;

Косых Алексей Алексеевич, канд. юрид. наук, доц. – гл. 5 (совместно с *Е. В. Киричёком*), 6, 8;

Матанцев Дмитрий Александрович, канд. юрид. наук, доц. – гл. 7;

Пожарский Дмитрий Владимирович, д-р юрид. наук, доц. – введение, гл. 1, заключение;

Репьев Артем Григорьевич, д-р юрид. наук, доц. – гл. 4;

Поликарпов Иван Алексеевич, канд. ист. наук – гл. 16;

Стёпкин Евгений Юрьевич, канд. юрид. наук, доц. – гл. 12, 13.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список условных обозначений и сокращений 8

Введение 10

Глава 1. Система публичной власти в Российской Федерации 12
§ 1. Публичная власть: понятие и структура 12
§ 2. Институты публичной власти в механизме государственного и муниципального управления 19

Глава 2. Институты непосредственной демократии в системе публичной власти 28
§ 1. Понятие конституционных институтов непосредственной демократии 28
§ 2. Понятие и сущность выборов. Конституционные принципы проведения выборов в Российской Федерации 31
§ 3. Понятие и принципы избирательной системы Российской Федерации 32
§ 4. Избирательный процесс и его стадии 34
§ 5. Референдум: понятие, сущность, виды и значение 39

Глава 3. Президент Российской Федерации в системе публичной власти 42
§ 1. Становление института президентства в Российской Федерации 42
§ 2. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации 44
§ 3. Компетенция Президента Российской Федерации 49
§ 4. Порядок избрания и прекращения полномочий Президента Российской Федерации 53

Глава 4. Органы законодательной (представительной) власти Российской Федерации в системе публичной власти 59
§ 1. Место и роль органов законодательной (представительной) власти Российской Федерации в системе публичной власти 59
§ 2. Структура и компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 62

§ 3. Компетенция и организация работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 65
§ 4. Нормотворческий и законодательный процессы в Российской Федерации: стадии и процедура..... 67
§ 5. Конституционный статус сенаторов и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Гарантии и правовые преимущества..... 69

Глава 5. Органы исполнительной власти Российской Федерации в системе публичной власти..... 75
§ 1. Понятие и признаки исполнительной власти 75
§ 2. Система и структура федеральных органов исполнительной власти..... 81
§ 3. Порядок формирования и состав Правительства Российской Федерации 84
§ 4. Полномочия Правительства Российской Федерации 91
§ 5. Акты Правительства Российской Федерации 96

Глава 6. Судебная система Российской Федерации 99
§ 1. Общая характеристика и функции судебной власти 99
§ 2. Понятие и принципы организации судебной системы Российской Федерации 106
§ 3. Основы конституционно-правового статуса судей 112
§ 4. Конституционный Суд Российской Федерации..... 118

Глава 7. Государственный контроль и надзор в системе публичной власти..... 124
§ 1. Понятие и принципы государственного контроля и надзора..... 124
§ 2. Контрольные полномочия высших органов государственной власти 129
§ 3. Органы со специальной компетенцией в системе публичной власти 136

Глава 8. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации..... 146
§ 1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.... 146
§ 2. Законодательный орган субъекта Российской Федерации как орган публичной власти 151

§ 3. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как орган публичной власти 157
§ 4. Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации и иные государственные органы субъекта Российской Федерации 162

Глава 9. Понятие, правовые основы и принципы местного самоуправления 166
§ 1. Понятие и признаки местного самоуправления 166
§ 2. Функции местного самоуправления 168
§ 3. Принципы местного самоуправления 172

Глава 10. Территориальные и финансово-экономические основы местного самоуправления 177
§ 1. Принципы территориальной организации местного самоуправления 177
§ 2. Экономическая основа местного самоуправления 184

Глава 11. Организационные основы системы местного самоуправления 193
§ 1. Понятие и структура органов местного самоуправления 193
§ 2. Система органов местного самоуправления 200

Глава 12. Организация публичной власти в США 207
§ 1. Конституционные основы организации публичной власти 207
§ 2. Система органов государственной власти. Реализация принципа разделения властей 208
§ 3. Государственно-территориальное устройство 212
§ 4. Организация местного самоуправления 213

Глава 13. Организация публичной власти в Великобритании 216
§ 1. Конституционно-правовые основы организации публичной власти 216
§ 2. Система органов государственной власти 217
§ 3. Государственно-территориальное устройство и организация местного самоуправления 223

Глава 14. Организация публичной власти в Германии 228
§ 1. Общая характеристика Основного закона 228
§ 2. Общая характеристика организации публичной власти 230

§ 3. Организация законодательной власти 234
§ 4. Организация исполнительной власти. 238
§ 5. Организация судебной власти 240
§ 6. Органы местного самоуправления 243

Глава 15. Организация публичной власти во Франции 249
§ 1. Общая характеристика Конституции Французской Республики и организации публичной власти 249
§ 2. Организация законодательной власти 256
§ 3. Организация исполнительной власти. 259
§ 4. Организация судебной власти 264
§ 5. Органы местного самоуправления 267

Глава 16. Организация публичной власти в Китае 272
§ 1. Высшие органы государственной власти 274
§ 2. Высшие органы государственного управления 280
§ 3. Органы суда и прокуратуры 282
§ 4. Местные собрания народных представителей и народные правительства различных ступеней 284
§ 5. Национально-территориальная автономия 288
§ 6. Основы правового статуса личности 290

Заключение 293

СПИСОК УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ

1. Верховный Суд Российской Федерации – Верховный Суд РФ.
2. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации – Высший Арбитражный Суд РФ.
3. Генеральная прокуратура Российской Федерации – Генеральная прокуратура РФ.
4. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации – Государственная Дума.
5. Конституционный Суд Российской Федерации – Конституционный Суд РФ.
6. Правительство Российской Федерации – Правительство РФ, Правительство России.
7. Президент Российской Федерации – Президент РФ, Президент России.
8. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – Совет Федерации.
9. Счетная палата Российской Федерации – Счетная палата.
10. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – Уполномоченный по правам человека.
11. Федеральное Собрание Российской Федерации – Федеральное Собрание.
12. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» – ФКЗ о Конституционном Суде.
13. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» – ФКЗ о судебной системе.
14. Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» – ФКЗ о Верховном Суде.
15. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» – ФКЗ о Правительстве.
16. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – ФЗ о статусе сенатора и депутата Государственной Думы.
17. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления.

18. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» – ФЗ о Счетной палате.

19. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» – ФЗ о парламентском контроле.

20. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» – ФЗ о Государственном Совете.

21. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» – ФЗ о порядке формирования Совета Федерации.

22. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» – ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах.

23. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» – Закон РФ о статусе судей.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» – Регламент Правительства.

25. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – Регламент Государственной Думы.

ВВЕДЕНИЕ

Государство является главным субъектом социального управления, а публичная власть – его важнейшим ресурсом. Видимо, по этой причине ее устройство и функции постоянно находятся в центре общественной мысли и политической практики. Публичная власть представляет собой вневременную ценность и не только за счет возможности убеждать или принуждать, аккумулировать и перераспределять общественный ресурс. Главное проявление социального назначения публичной власти заключается в ее организаторском, созидательном потенциале, обеспечивающем непрерывное, поступательное развитие учредившего ее сообщества.

Институты публичной власти постоянно трансформируются, адаптируясь к социальным процессам, и наоборот – коренные реформы публичной власти влекут серьезные социальные изменения. Административные, полицейские, судебные, местного самоуправления, военные и иные реформы убедительно это доказывают.

Термин «публичная власть» является классическим в теоретической юриспруденции. В теории государства и права публичная власть, наряду с суверенитетом и территориальной организацией, рассматривается в качестве сущностного свойства (признака) государства. В 2020 г. термин «публичная власть» впервые стал использоваться в тексте Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актах. Сегодня он наполняется новым институциональным и нормативным содержанием. Дистанцирование органов государственной власти от органов местного самоуправления, не самым удачным образом вписавшееся в российскую политическую традицию и практику, постепенно начинает преодолеваться. Сегодня оба уровня власти – одно целое, единая система, функционирующая во имя человека, его прав и свобод и обеспечивающая правовой порядок во всем его многообразии. При этом не следует полагать, будто бы государственная власть поглотила местное самоуправление, оно сохраняется и гарантируется Конституцией Российской Федерации.

В результате конституционной реформы в 2020 г., основу которой составил Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», внесены коррективы в систему разделения властей и механизм сдержек и противовесов. Конституционные поправки повлекли изменения в законодательстве, регулирующем структуру и функции институтов публичной

власти. Приняты новые нормативные правовые акты, среди которых ФКЗ о Правительстве, ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах, ФЗ о Государственном Совете. Многие ранее принятые законы претерпели изменения. При этом процесс совершенствования публичной власти не завершен. Так, на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и др. Модернизация и укрепление системы публичной власти продолжается.

В современном мире ни одна политическая система не способна развиваться абсолютно изолированно, на основе самодостаточности. В этом плане опыт функционирования публичной власти в зарубежных странах представляет познавательный и практический интерес. Основные тенденции развития права и институтов публичной власти за рубежом должны критически осмысливаться, в том числе на предмет возможности и целесообразности использования в отечественной государственно-правовой практике. В современных российских условиях основу функционирования публичной власти должно составлять интегративное начало, в том числе сближение заимствованного из зарубежного опыта принципа разделения властей с исторически сложившимся в России единством публичной власти.

Основная задача излагаемой учебной дисциплины заключается не столько в приобретении слушателями знаний об устройстве власти, сколько в обретении понимания того, как она функционирует и трансформируется на современном этапе. Это поможет руководителю любого уровня определять основные направления и технологии обеспечения качества управления. Указанные обстоятельства во многом предопределили идею написания учебника, обусловили его структуру и содержание.

ГЛАВА 1. СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Публичная власть является универсальным механизмом социального управления, обеспечивая организацию и сохранение необходимого уровня кооперации в жизнедеятельности групп и индивидов. Институтами и носителями публичной власти являются учрежденные или избранные народом органы и должностные лица, каждый из которых в установленном законом объеме и формах участвует в публичном управлении.

§ 1. Публичная власть: понятие и структура

В сообществе индивидов с разными интересами и целями неизбежно возникает необходимость в упорядочении или согласовании поступков. Достигается это при помощи социального управления, опирающегося на власть. С этой точки зрения публичная власть – явление априори социальное и коллективное. В ее основе лежит коллективно осознаваемая необходимость в легальном и легитимном управлении обществом в целях обеспечения общественного порядка и безопасности[1]. Термин «публичный», унаследованный из политической культуры Древнего Рима, означает коллективное, общественно значимое содержание власти, в отличие от термина «частный», выражающего интересы отдельных лиц.

Публичная власть возникла в древнем обществе, причем там и тогда, где и когда хозяйство и результаты труда позволили создать и содержать аппарат управления. В самом общем плане развитие орудий труда, а затем и его разделение (отделение скотоводства от земледелия) обусловили рост его производительности. Увеличение производительности труда неизбежно приводило к появлению излишков или прибавочного продукта, впоследствии трансформировавшегося в частную собственность. Следуя исторической логике Ф. Энгельса, именно она (частная собственность) привела к имущественному и социальному неравенству. Параллельно выделялась и формировалась особая группа людей, для которых организация труда других и принудительное изъятие его продуктов становились повседневным делом, оплачиваемым за счет изъятого. Именно эту

[1] *Чиркин В. Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 5.

группу (слой) людей, в функциональном и статусном смысле обособленную от остальной части общества, принято именовать публичной властью. Эксплуатация производящей массы на определенном этапе технического прогресса позволила возникнуть определенному количеству непроизводящих[1]. Вполне вероятно, что именно так возникли классы (имущие эксплуататоры и неимущие эксплуатируемые) и государство. Сущность публичной власти с тех пор не изменилась.

Сегодня публичная власть понимается в разных значениях.

В *социологическом* плане публичная власть представляет собой совокупное общественное отношение, содержанием которого является господство одних людей и подчинение других. Другими словами – это отношения по поводу публичной власти.

В *институциональном* смысле публичная власть – это институты (органы, учреждения, законы) и должностные лица, обладающие властными полномочиями и использующие их в процессе публичного управления.

В *психологическом* значении публичная власть предполагает определенное внутреннее психологическое состояние и политические инстинкты людей: повелевание и повиновение; восприятие этих инстинктов: признание (согласие, смирение) или отчуждение (отторжение, сопротивление). Психологическую основу публичного управления составляют: а) внутренняя ответственность и забота властителя о благе народа; б) долг повиновения, сознание необходимости послушания у подвластных.

Если инстинкт самосохранения заставляет подданных повиноваться власти, то тот же инстинкт самосохранения заставляет властвующих опасаться противодействия и сдерживаться в проявлении власти. Страх за свое благополучие и доверие к органам государственной власти как наилучшему средству его обеспечения составляют *индивидуально-психологическую* основу государственной власти. Передача этих чувств от одного поколения к другому, от одного индивида к другому в массовом сожитии составляет коллективно-психологическую основу государственной власти[2].

В *юридическом* контексте публичная власть представляет собой юридическое лицо (публично-правовой союз), обладающее монополией на правовой порядок. Для реализации указанной монополии власть издает общеобязательные формально определенные правила

---

[1] *Жувенель Б.* Власть: естественная история ее возрастания. М., 2011. С. 223.

[2] *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права : в 2 т. М., 1995. Т. 1. С. 177–178, 186.

поведения – законы и добивается их исполнения, в том числе при помощи принуждения.

С точки зрения *божественной (теологической) теории* публичная (светская) власть предопределена свыше Божьей волей, основана на ней. Подвластные следуют велениям власти, как будто бы они подобны Божественным заповедям. Обычно божественным происхождением наделяли власть монарха, поскольку ему приписывалось происхождение от Бога. Иногда, различая власть и ее носителей, божественное основание распространялось только на саму власть.

Публичная власть характеризуется следующими ***признаками:***

1) волевой характер. Носители способны подчинять собственной воле поведение иных участников общественных отношений, преобразовывать собственную волю в мотив поведения подвластных (индивидов и их групп). Публичная власть возможна только там, где существует ее сознательно-волевое восприятие, причем не только согласие и солидарность с ней, но также и ее отторжение (несогласие, недоверие, иногда сопротивление или посягательство на нее). Разумеется, в таких случаях власть, в первую очередь заботящаяся о самосохранении, опирается на принуждение и репрессивные практики и, как правило, добивается своей цели. Исключением можно считать революции, когда социальный протест набирает критическую массу и достигает точки невозврата. Однако и в данном случае политического вакуума не возникает и на месте прежней, свергнутой власти мгновенно оказывается новая «команда», учреждения и установления которой могут быть не менее причудливы или деспотичны.

Властвующая бюрократия и революция всегда находились в опасной связи. Бюрократия – приемное дитя революции. Пожирая своих детей, революция не трогает бюрократию как необходимый ей институт. Революция начинается с «заговора бюрократии» и заканчивается ее победой. Доведя старый режим до кризиса, бюрократия с готовностью начинает служить новому[1]. Революции, стремившиеся разрушить государство, в итоге лишь усилили его и довели до чудовищного совершенства[2].

Волевой характер власти вовсе не означает механического столкновения воль. Волевое содержание власти детерминировано разнообразными материальными и социальными условиями и ограни-

[1] *Исаев И. А.* Закон и Революция. Легальные основания революционного мифа. М., 2019. С. 7.

[2] *Волков В. В.* Государство или цена порядка. СПб., 2018. С. 88.

чено указанными детерминантами. Вот почему политика является «искусством возможного» (О. Бисмарк)[1];

2) универсальность. Публичная власть оказывает влияние на все сферы жизнедеятельности общества. Сложно представить сегмент социальной жизни, свободный от публично-правового воздействия. Располагая аппаратом (механизмом) управления, публичная власть решает самые разнообразные классовые и общесоциальные, внутренние и внешние задачи. При этом в распоряжении ее институтов находятся самые разнообразные формы, методы, средства и ресурсы воздействия на общественные отношения. В свое время Ф. Энгельс верно заметил: «...публичная власть усиливается по мере того, как обостряются классовые противоречия внутри государства, и по мере того, как соприкасающиеся между собой государства становятся больше и населеннее»[2]. Звучит современно, время подтвердило это высказывание. Вызовы и угрозы XXI в. существенно увеличили спрос на государство, не оставив публичной власти никаких вариантов кроме увеличения и усиления. На наших глазах она демонстрирует свои возможности адаптироваться к постоянно меняющимся условиям и рефлексировать. Универсальность публичной власти означает многообразие сфер и объектов, на которые она оказывает воздействие, а также широкий диапазон ресурсов, методов и средств этого воздействия;

3) верховенство. С точки зрения социальной значимости и обязательности принимаемых решений публичная власть не терпит конкуренции ни с кем. Ее указания и решения обладают наивысшей силой и авторитетом, безусловной обязательностью. В современном государственном управлении практически все установления и решения институтов публичной власти обличены в юридические формы нормативных, правоприменительных и интерпретационных актов. Данное обстоятельство дополнительно подчеркивает неукоснительность исполнения государственно-властных велений.

Нередко верховенство публичной власти закрепляется в праве (конституциях). Например, в ч. 4. ст. 4 Конституции Российской Федерации содержится запрет на присвоение власти, ее захват и присвоение властных полномочий; в ч. 2 ст. 4 – положение о верховенстве Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; в ч. 2 ст. 15 закреплена обязанность всех участников общественных отношений соблюдать Конституцию и законы; в ч. 2 ст. 90 – положение об обязательности исполнения

[1] *Джессоп Б.* Государство: прошлое, настоящее и будущее. М., 2019. С. 193.

[2] *Маркс К., Энгельс Ф.* Избранные произведения : в 3 т. М., 1983. Т. 3. С. 363.

указов и распоряжений главы государства; в ч. 2 ст. 115 указывается на обязательность исполнения решений Правительства России. Аналогичная норма содержится в ст. 6 ФКЗ о Конституционном Суде, в которой установлена обязательность решений Конституционного Суда РФ для участников общественных отношений;

4) единство. Единство публичной власти означает ее неделимость, целостность, монолитность. В государстве не могут одновременно существовать и действовать две и более публичные власти. Если что-то подобное возникает, то одна власть неизбежно подавляет другую, в противном случае государство прекращает свое существование.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации «...единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Это означает, что народ как источник власти не может создавать несколько властей. Формально-юридическое закрепление разделения властей (ст. 10 Конституции Российской Федерации) в качестве принципа вовсе не означает фактического существования трех самостоятельных и суверенных ветвей государственных властей. Речь идет о разделении управленческого труда, т. е. обособлении функций государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Иногда классическую триаду ветвей власти именуют разделением властей «по горизонтали».

Федеративное устройство России, а также признание и гарантирование местного самоуправления предполагает «вертикальное» разделение, т. е. разграничение функций и предметов ведения на различных уровнях публичной власти. Однако и в данном случае единство сохраняется, поскольку согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях закреплено в качестве принципа (п. 6 ч. 1 ст. 2 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах). Таким образом, все уровни публичной власти действуют одновременно, причем не обособлено и раздельно, а дополняя друг друга, образуя диалектическое единство системы публичной власти в Российской Федерации[1].

Каким бы разнообразным не было разделение функций публичной власти, какие бы модели взаимодействия между властными институтами не создавались, публичную власть в целом и каждое ее «звено» объединяет общая цель – обеспечение прав челове-

[1] *Черепанов В. А.* Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 7.

ка. По крайней мере, такова формальная логика основного закона. Права и свободы «...определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18 Конституции Российской Федерации);

5) принуждение. Публичная власть перестает быть таковой, если она не способна добиваться исполнения своих решений. Не секрет, что властные решения не всегда исполняются добровольно в силу внутренней убежденности участников общественных отношений в их правильности. Нередко власть вынуждена использовать меры, влекущие определенные лишения физического, материального или организационного характера в отношении тех, кто добровольно отказывается (игнорирует) выполнять общеобязательные властные веления. В данном случае у публичной власти возникает право на применение насилия, которое не опирается и не предполагает согласие лица, к которому это право применяется. Система таких мер называется государственным принуждением.

Государственное принуждение является объективно необходимым способом осуществления публичной власти, выступает одной из гарантий защиты прав и свобод человека, основано на праве и обладает мощным стимулирующим потенциалом[1]. В данном случае принуждение выступает средством легитимации публичной власти. И наоборот, когда власть злоупотребляет принуждением, использует его крайние формы, оно становится источником утраты доверия и поддержки общества;

6) легальность и легитимность. Внешне созвучные признаки, имеющие разное значение. Легальность публичной власти означает законность, правомерность, официальность ее учреждения и функционирования. Легитимность обычно объясняют как реальное народное волеизъявление, социальное согласие с реализуемой политикой, широкую общественную поддержку публичной власти и ее носителей. Легальность и легитимность этимологически (от лат. *lex* – закон) связаны с правом. Легальность и легитимность власти – не одно и то же. Власть может быть сформирована вполне законно, но при этом не пользоваться поддержкой населения. И наоборот, лица, пришедшие к власти незаконно (например, в результате вооруженного мятежа), могут опираться на поддержку общества[2].

---

[1] *Макарейко Н. В.* Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные аспекты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2016. С. 14, 26–27.

[2] *Радько Т. Н.* Проблемы теории государства и права : учеб. М., 2015. С. 61–62.

Иногда легитимность власти закрепляется в нормативных правовых актах в качестве принципа (должного состояния). Например, в ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» закреплено, что «полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан».

«Власть, – пишет Б. де Жувенель, – может быть, в принципе, основана единственно только силой и поддержана единственно только привычкой, но возрастать она может не иначе как при посредстве доверия»[1].

Легитимность является приобретаемым, а не врожденным свойством публичной власти, которая нуждается в ее непрерывном воспроизводстве. С этой точки зрения легитимация публичной власти представляет собой процесс компенсирования дефицита ее легитимности. Этот процесс происходит в двух главных направлениях: а) власть служит интересам народа; б) власть управляет общественным сознанием при помощи разнообразных идеологических и юридических форм, исходя из необходимости самообъяснения[2]. Позитивное право – наиболее универсальный инструмент объяснения и легитимации публичной власти: публичная власть есть то, что в таком качестве определяется правом. И наоборот, позитивное право – это то, что в таком качестве определяется публичной властью[3].

Суммируя рассмотренные выше признаки получаем следующее определение. ***Публичная власть*** – это система легальных социально-политических институтов и должностных лиц, официально выражающих волю народа, обладающих правом издавать общеобязательные правила поведения и добиваться их выполнения в целях упорядочения общественных отношений.

Российская конституционная модель публичной власти предполагает следующую структуру, включающую два главных институциональных элемента (уровня):

1) государственная власть, осуществляемая федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также соответствующими должностными лицами;

2) муниципальная власть, осуществляемая органами и должностными лицами местного самоуправления.

---

[1] *Жувенель Б.* Указ. соч. С. 52.

[2] *Иванченко Ю.А.* Сущность, механизм и формы правовой легитимации государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 15.

[3] *Маскару А.* Государство и политическая форма. М., 2022. С. 7.

§ 2. Институты публичной власти в механизме государственного и муниципального управления

Государственные органы и органы местного самоуправления являются системообразующим элементом в системе публичной власти. «Осуществление функций власти, – писал Н. М. Коркунов, – по их сложности требует обыкновенно совместной деятельности нескольких лиц и материальных средств. Поэтому органами власти являются по большей части не отдельные лица, а учреждения, имеющие более или менее сложный состав и устройство»[1].

Институты публичной власти обеспечивают реализацию целей и задач государственного и муниципального управления, ориентируясь на интересы личности, общества и государства. «Естественно, – пишет Ю. А. Тихомиров, – механизм государственного управления не должен действовать изолированно от других государственных структур и институтов гражданского общества, иначе неизбежны ошибки, конфликты и кризисные состояния»[2]. Государственное управление постепенно становится более пластичным и адаптивным к внешней среде с точки зрения институциональной составляющей.

В различных условиях, под воздействием разнообразных факторов некоторые публично-управленческие функции могут передаваться общественным организациям, но только в той мере (объеме), в какой это позволяет государству контролировать их осуществление и возвращать при необходимости. Публично-властные прерогативы государства не должны становиться предметом тотального аутсорсинга (передачи функций иным субъектам).

В публичном управлении участвуют все государственные органы. Интенсивность, формы и объем участия органов государства в государственном управлении не являются одинаковыми величинами.

Государственный орган – это учреждаемый государством институт (организация), наделенный законодательно закрепленной компетенцией и ресурсами для реализации государственных функций.

Органы местного самоуправления – институт (организация), учреждаемый (избираемый) сообществом муниципального образования, наделенный законодательно закрепленной компетенцией и ресурсами для решения вопросов местного значения.

---

[1] *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 304.

[2] *Тихомиров Ю. А.* Государство. М., 2013. С. 211.

Признаки государственного органа:

1) учреждаемая государством составная и одновременно организационно самостоятельная единица государственного аппарата (механизма);

2) осуществляет свою компетенцию (функционирует) от имени государства;

3) наделен властью для реализации нормативно установленных полномочий;

4) участвует в реализации функций государства;

5) осуществляет свои полномочия в нормативно установленных формах при помощи определенных методов.

Разнообразие органов государства позволяет *классифицировать* их следующим образом:

– по компетенции: органы общей и отраслевой компетенции;

– по характеру принятия решений: единоначальные и коллегиальные;

– по порядку формирования: избираемые и назначаемые, первичные и вторичные;

– по принципу разделения функций государственной власти: законодательные, исполнительные, судебные, контрольно-надзорные;

– по территориальному масштабу компетенции: федеральные и органы власти субъектов Российской Федерации.

Классификация, основанная на принадлежности государственных органов к той или иной ветви власти, является наиболее распространенной и позволяет показать роль и значение каждого звена государственного аппарата в механизме государственного и муниципального управления. Функции государственного управления и принцип разделения властей соответствуют друг другу. Более того, условное рассредоточение государственных органов и должностных лиц по ветвям власти отражает логику и стадии государственного управления.

Президент Российской Федерации. В отечественной конституционной системе публичной власти глава государства занимает самостоятельное место и выполняет особую роль в государственном управлении, юридически не входя ни в одну из классических ветвей власти. Президент Российской Федерации является центром государственного аппарата, возглавляя систему институтов государственного управления и выполняя в его механизме функции целеполагания, интеграции и контроля. Выполнение указанных функций обусловлено необходимостью обеспечения единства государственного управления и выражается в конституционно закрепленных организационных полномочиях главы государства. Самыми важными из них

являются определение основных направлений внутренней и внешней политики, а также обеспечение согласованного функционирования государственной системы публичной власти.

Органы законодательной власти. Создание законов, закрепляющих общие руководящие начала социальной организации, базовые императивы, общеобязательные правила поведения, выполнение которых составляет основу социального порядка, – функция органов законодательной власти. Достижение управленческих целей основывается на законодательстве, которое представляет собой нормативную основу государственного и муниципального управления. Принимая закон, законодательный орган не только закрепляет сложившиеся и нуждающиеся в правовом регулировании общественные отношения, но и программирует их развитие, формирует модель регулируемых связей, а значит, управляет ими.

Контрольная деятельность законодательной власти также носит управленческий характер. Сегодня сложились такие формы парламентского контроля, как выражение недоверия Правительству; заслушивание отчетов Правительства; контрольная деятельность комиссий (комитетов); депутатский запрос; парламентские слушания; финансовый контроль. Кроме того, необходимо принять во внимание полномочия парламента, связанные с назначением, освобождением, отрешением от должности, утверждением, консультированием должностных лиц различных органов государства – субъектов государственного управления. Следует учесть, что парламент осуществляет полномочия по формированию целого ряда субъектов государственного управления.

Органы исполнительной власти. Деятельность по претворению в жизнь законодательных положений (детализация законов путем подзаконного нормотворчества, правоприменительная деятельность, распорядительная работа, финансовое, материальное, информационное и иное обеспечение законов) является прерогативой органов исполнительной власти. Оценка государства, достижение национальных целей и приоритетов тесно связаны с результатами работы органов исполнительной власти. В западной литературе понятие государства нередко совпадает с понятием правительства[1], которое фактически доминирует в системе органов государства.

Органы исполнительной власти обладают наиболее значительным властным потенциалом, поскольку сосредоточивают в своих руках неизмеримо большие по сравнению с другими ветвями госу-

[1] *Мизес Л.* Всемогущее правительство: тотальное государство и тотальная война. М., Челябинск, 2013. 458 с.

дарственной власти административные, финансовые, материально-технические, технико-технологические, организационные, коммуникативные и иные ресурсы[1]. Представители исполнительной власти составляют большинство среди государственных служащих[2]. В науке административного права государственное управление, как и его механизм, нередко трактуется как деятельность (система) органов исполнительной власти[3].

Исполнительная власть (прежде всего правоохранительные органы) первой реагирует на изменения в управляемой среде (прежде всего на нарушения охраняемого порядка и угрозы национальной безопасности). Исполнительная власть отличается гибкостью и универсальной способностью оперативно реагировать на политические и экономические изменения. Исполнительную власть отличает наибольшая (по сравнению с иными ветвями власти) степень системности: структурированность, интеграция, субординация (иерархия между звеньями), что позволяет, руководствуясь законом, оперативно осуществлять управленческие функции, проводить в жизнь принимаемые решения.

К числу проблем, влияющих на эффективность органов исполнительной власти в государственном управлении, следует отнести[4]:

– неразвитость института общественного контроля и механизмов ответственности перед институтами народного представительства за качество государственного управления;

– отсутствие единой функционально сбалансированной и законодательно закрепленной системы органов исполнительной власти. Современный аппарат чиновников превышает советский почти в три раза, его численность по-прежнему остается огромной, а аппарат – неповоротливым[5].

Органы судебной власти. Рассмотрение конфликтов, в том числе правонарушений, возникающих в процессе реализации закона, а также принятие решения (вынесение вердикта) в конкретной правовой ситуации обусловливают необходимость в органах пра-

---

[1] *Халипова Е. В., Керимов А. Д.* Исполнительная власть в государственном механизме (вопросы теории) // Государство и право. 2015. № 2. С. 21.

[2] По данным Росстата, в 2021 г. из 1 565,7 тыс. государственных служащих федеральных органов власти 1 362,1 тыс. работали в органах исполнительной власти, 194,5 тыс. – в судах и прокуратуре и 4,9 тыс. – в законодательных органах // Федеральная служба государственной статистики : офиц. сайт. URL: https://www.gks.ru/folder/11191 (дата обращения: 10.11.2023).

[3] *Тихомиров Ю. А.* Указ. соч. С. 211.

[4] *Чепунов О. И.* Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 34.

[5] *Радько Т. Н.* Указ. соч. С. 139, 141.

восудия. Органы судебной власти охраняют и защищают базовые интересы и ценности личности, общества и государства в процессе публичного управления. Значение правосудия как одной из форм государственного управления на современном этапе заметно возросло. Органы судебной власти формируют правовой стандарт государственного управления, в центре которого находится человек и его права. Суд, в отличие от других правоприменительных органов, не просто применяет нормы законодательства, суд решает спор о праве[1].

Контрольно-надзорные органы. Проверка соответствия фактических показателей нормативно установленным (т. е. насколько «де-факто» соответствует «де-юре») образует функциональную основу и смысловое единство контрольно-надзорных органов. Органы государственного контроля и надзора независимо от сферы или объекта контроля, как правило, «включаются» на финальной стадии государственного управления, заключающейся в проверке и оценке соответствия результатов деятельности института публичной власти нормативным показателям. Контрольно-надзорные органы выявляют и реагируют на отклонения и нарушения нормативных параметров государственного управления. При этом «карательно-репрессивная» составляющая государственного контроля и надзора не должна быть задачей № 1. Умение найти недостаток – это не самое главное и не самое сложное. Важно уберечь, упредить нарушение и оказать помощь в устранении выявленных нарушений.

В систему публичной власти Российской Федерации входят следующие органы государственного контроля и надзора:

– Прокуратура Российской Федерации;
– Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
– Счетная палата Российской Федерации;
– Центральный Банк Российской Федерации;
– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
– контрольно-надзорные органы, учреждаемые (создаваемые) в субъектах Российской Федерации.

Органы местного самоуправления. Публичное управление на уровне муниципалитетов без преувеличения является социально-политической проблемой. Первичные социальные интересы граждан – качество и доступность жилищно-коммунальных, медицинских, образовательных, социальных и иных услуг обеспечиваются в первую очередь на уровне муниципалитетов. Качество работы органов местного самоуправления во многом обусловливает соци-

[1] *Зорькин В.Д.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2019. С. 129.

альное восприятие власти в целом, ее оценку гражданами. Органы местного самоуправления являются неотъемлемым элементом государственного и муниципального управления, которые вместе с органами государства образуют систему публичной власти.

Муниципальная власть характеризуется следующими *признаками*:

1. Официальная, легальная власть: формируется и функционирует в соответствии с законами, определяющими субъекты, объекты и пределы ее воздействия.

2. Институционально организованная власть. Органы местного самоуправления являются аппаратом муниципальной власти. В России органы местного самоуправления совместно с органами государственной власти образуют публичную власть.

3. Юридически гарантированная власть. Местное самоуправление является компонентом конституционного строя и гарантируется правом на судебную защиту.

Органы местного самоуправления являются элементом государственного устройства, в публично-властном и волевом выражении не отличаются от органов государственной власти. В их системе наблюдается действие принципа разделения функций власти (за исключением правосудия). Органам местного самоуправления могут передаваться государственные полномочия, обеспечиваемые необходимыми материальными и иными ресурсами.

Квазигосударственные институты отраслевого публичного управления (государственные корпорации, государственные учреждения и предприятия). Одной из тенденций развития публичной власти на современном этапе является появление новых субъектов реализации государственной политики. Во многом это объясняется необходимостью решения новых инновационных задач, связанных с обеспечением устойчивого социально-экономического развития общества и национальной безопасности. На «управленческой сцене» появляются новые участники, которые не вписываются в привычные представления о государственном аппарате. Тем не менее они выступают институциональной формой государственного управления в ряде стратегически важных отраслей.

Такими организациями являются государственные корпорации (Росатом, Ростех, Роскосмос и др.), создаваемые в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Участвуя в реализации некоторых видов государственной политики, они фактически становятся субъектами государственного управления, своего рода

«квазиминистерствами». Компетенция государственных корпораций находится в тесной связи с функциями государства и задачами правового регулирования ряда стратегических комплексов общественных отношений, прежде всего экономики, энергетики, наукоемких технологий, строительства.

Государственные корпорации обладают признаками, а также организационно-правовыми особенностями, которые позволяют рассматривать их в качестве составной части механизма государства. Они создаются государством и наделены публично-властными полномочиями по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию (принятие нормативных правовых актов) в установленной законом области деятельности.

Государственные и муниципальные учреждения и предприятия создаются государством как вспомогательные структуры для содействия в управлении той или иной сферой, различными объектами, а также для оказания публичных услуг населению.

Например, в соответствии с Уставом (п. 2)[1] федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук» (РАН) является государственной академией, организацией науки, осуществляющей научное руководство научными исследованиями в Российской Федерации. Тем самым РАН участвует в государственном управлении наукой. Так, государственное унитарное предприятие «Московский метрополитен» оказывает услуги по перевозке пассажиров в целях удовлетворения потребностей города Москвы в пассажирских перевозках.

Государственные и муниципальные служащие. Государственные органы и институты местного самоуправления немыслимы без людей, которые в них работают. Не государство или его органы (они в известном смысле абстракция) управляют обществом, принимают решения, руководят, а человек (группа людей), поэтому к кандидатам на государственные и муниципальные должности предъявляются повышенные требования.

Государственные учреждения и предприятия участвуют в реализации государственных функций, обеспечивая публичную власть необходимыми ресурсами (материальными, интеллектуальными, информационными, кадровыми и т. п.)[2].

Полиция в механизме публичного управления. Ценность публичной власти выражается в функциях, связанных с охраной

---

[1] Устав Российской академии наук // Рос. акад. наук : офиц. сайт. URL: https://www.ras.ru/about/rascharter.aspx (дата обращения: 14.11.2023).

[2] *Тихомиров Ю. А.* Указ. соч. С. 211.

базовых интересов общества, и раскрывается в деятельности каждого ее института, в том числе полиции. Полиция не только «стара как государство», как писал Ф. Энгельс в книге «Происхождение семьи, частной собственности и государства»[1], но и является самым ближайшим к народу институтом государственной власти. Социальная оценка полиции зачастую служит основой доверия и поддержки публичной власти в целом.

На учреждение полиции в России заметное влияние оказали европейские идеи полицейского государства и практика организации полиции, прежде всего во Франции и Германии. Она создавалась для рационального государственного управления, в том числе как инструмент социального переустройства. Полицейское государство приобретает выходящее за рамки привычных представлений ценностное содержание. Если правовое государство своей главной задачей ставит охрану свободы, то полицейское государство «замахивается» на более грандиозную цель – обеспечить достойную жизнь своих обывателей. Полиция и полицейское государство близки не только этимологически, в России они были синонимами вплоть до Октябрьской социалистической революции 1917 г. «Силовые» и репрессивные интерпретации полиции появились в связи с развитием ее институтов, функций и увеличением численности служащих. Передача «штатским» чиновникам заботы о благе граждан трансформировали полицию в институт принудительной охраны порядка[2].

Современная полиция – это сложная и многогранная правоохранительная структура, выполняющая многообразные функции, тесно связанные целью обеспечения общественного и правового порядка, безопасности, защиты прав и свобод человека, противодействия преступности. Очевидно, что полиция – правоохранительное «звено» публичной власти, тем не менее методы и формы ее деятельности не позволяют воспринимать ее как сугубо «силовое ведомство».

Принуждение и сегодня явно отличает полицию от иных институтов публичной власти. Вместе с тем в современных условиях успешное решение правоохранительных задач зависит не столько от силового, сколько от интеллектуального ресурса. Неслучайно одним из законодательно закрепленных принципов ее деятельности является использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

---

[1] *Маркс К., Энгельс Ф.* Указ. соч. С. 314.

[2] *Волков В. В.* Указ. соч. С. 86.

В тексте Основного закона полиция дословно не упоминается. Тем не менее с точки зрения реальных общественных отношений, иногда именуемых фактической конституцией, полиция – особенный компонент публичной власти. Иные институты не имеют своим назначением защиту такого объема конституционных ценностей.

Целевая составляющая полиции на современном этапе заключается в охране и защите конституционных ценностей (жизнь и здоровье, права и свободы человека, общественный порядок, безопасность, собственность). Роль полиции в государственном управлении заключается в обеспечении правопорядка как неотъемлемого условия нормального развития общества и личности и гарантии функционирования публичной власти.

Контрольные вопросы:

1. В чем особенности публичной власти в сравнении с иными видами социальной власти?
2. Из каких элементов состоит система публичной власти?
3. Что означает легитимность и легальность государственной власти?
4. Как соотносятся механизм государственного управления и публичная власть?

Рекомендуемая литература по теме:

Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. – 4-е изд., стер. – Москва : Омега-Л, 2006. – 584 с.

Еллинек, Г. Общее учение о государстве : моногр. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.

Макарейко, Н.В. Государственное принуждение: проблемы теории и практики реализации : моногр. – Москва : Юрлитинформ, 2015. – 360 с.

Мизес, Л. Всемогущее правительство: тотальное государство и тотальная война. – Москва, Челябинск : Социум, 2013. – 458 с.

Тихомиров, Ю.А. Государство : моногр. – Москва : Норма: Инфра-М, 2013. – 320 с.

Халипова, Е.В. Исполнительная власть в государственном механизме (вопросы теории) / Е.В. Халипова, А.Д. Керимов // Государство и право. – 2015. – № 2. – С. 18–26.

ГЛАВА 2. ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Понятие конституционных институтов непосредственной демократии

Одной из важнейших основ конституционного строя в России признается народовластие, что является признаком демократического государства. В положениях Конституции Российской Федерации раскрываются признаки демократизма, закрепляются наиболее важные по своей социальной значимости и роли институты народовластия, а также конституционный механизм их реализации, сформулированы конституционные гарантии легитимности народовластия. Все это свидетельствует о том, что в основе понятия «непосредственная демократия» лежат идеи прямого правления народа, его руководства собственной жизнью, самоуправления и самоорганизации в общественных и государственных делах.

Непосредственная (прямая) демократия – это совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам осуществляет публичную власть. Непосредственная демократия обеспечивает привлечение населения к управлению государством, дополняя таким образом постоянно действующую централизованную систему публичной власти. К субъектам непосредственной демократии относятся многонациональный народ России в целом, население субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, избирательных округов, трудовые (например, общее собрание) и территориальные коллективы (например, территориальное общественное самоуправление – ТОС).

Характерные черты непосредственной демократии:

– это одна из форм участия граждан в осуществлении народовластия;

– право на участие в непосредственном волеизъявлении имеют определенные субъекты на основе гражданства, проживания на определенной территории, членства в трудовом коллективе или иных объединениях граждан;

– прямое волеизъявление не опосредуется какими-либо органами, оно оформляется актами непосредственной демократии.

В зависимости от юридического значения (последствий) можно выделить два вида институтов непосредственной демократии: *императивного* и *консультативного* характера.

Особенность институтов непосредственной демократии *императивного характера*, юридические последствия которых имеют обязательное значение, состоит в том, что принимаемые народом решения признаются окончательными, обязательными и не требуют последующего юридического утверждения органами публичной власти. К таким институтам относятся: референдум, выборы, отзыв избирателями избранных ими представителей, голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования, сход граждан в муниципальном управлении. Например, такая форма непосредственной демократии, как отзыв депутатов избирателями предусматривалась советским законодательством. В современной России данный институт распространяется на депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления. В определенный период (2012–2021 гг.) он был предусмотрен для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, однако в действующем законодательстве подобного положения нет. Более того, в законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[1] отзыв выборных должностных лиц также не предусмотрен.

Консультативная форма непосредственной демократии позволяет выявить волю народа или населения определенной территории по тому или иному вопросу, которая затем находит отражение в акте (решении) государственного органа или органа местного самоуправления. К ней можно отнести: инициативные проекты, общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, митинги, шествия и другие формы публичных собраний.

Отдельные институты непосредственной демократии, существовавшие в советской России, получили реализацию в современном российском законодательстве. Например, такая форма, как народное обсуждение проектов нормативных правовых актов предусматривалась Законом РСФСР от 20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни». В настоящее время в России предусмотрена процедура общественного обсуждения как федеральных конституционных законов или федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации по решению Президента России, так и нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8 // СОЗД ГАС «Законотворчество» : сайт. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8 (дата обращения: 21.03.2023).

органами исполнительной власти. С этой целью они подлежат размещению на федеральном портале проектов нормативных правовых актов в сети Интернет.

Отправной точкой для этого стало проведение общественной экспертизы проекта Федерального закона «О полиции» посредством размещения в сети Интернет. Это вызвало серьезный общественный резонанс. Официальный сайт законопроекта посетили более 1,5 млн человек, а число предложений превысило 20 тыс.[1] В результате проект закона был существенно доработан в интересах общества и граждан. В него были внесены значительные изменения, определяющие роль и место полиции в обществе. Кроме того, были скорректированы нормы, регулирующие служебную деятельность полиции, уточнены формы контроля и надзора за деятельностью полиции, усилены требования к кадровому составу и определены основные социальные гарантии, необходимые для качественного выполнения полицией своих функций.

К консультативным формам участия граждан Российской Федерации в политической жизни страны, гражданского самоуправления следует также отнести реализованные в настоящее время возможности не только общественного обсуждения законопроектов, но и оценки их регулирующего воздействия, мониторинга действующего законодательства и эффективности его применения, а также рассмотрения в экспертных рабочих группах общественных инициатив, набравших установленное количество голосов (федеральный уровень – не менее 100 000; региональный уровень – для регионов с населением свыше 2 млн – 100 000, для остальных – 5 % от населения региона; муниципальный уровень – 5 % от населения муниципального образования).

Таким образом, сочетание императивных и консультативных форм непосредственной демократии позволяет гражданам участвовать в государственном и муниципальном управлении. Местное самоуправление, исходя из наименования, подчеркивает общественную природу своей деятельности, в связи с чем предусматривает достаточно обширный перечень форм непосредственной демократии, позволяющий населению решать значительный объем вопросов самостоятельно.

---

[1] В дискуссии на сайте законопроекта «О полиции» приняли участие не менее 16 тыс. человек // Интерфакс : сайт. URL: https://www.interfax-russia.ru/main/v-diskussii-na-sayte-zakonoproekta-o-policii-prinyali-uchastie-ne-menee-16-tys-chelovek?ysclid=lp5irldmt9533783714 (дата обращения: 10.11.2023).

§ 2. Понятие и сущность выборов. Конституционные принципы проведения выборов в Российской Федерации

Высшим непосредственным выражением власти многонационального народа Российской Федерации являются свободные выборы. На основе выборов замещаются должности Президента РФ, глав субъектов Российской Федерации, формируются представительные органы государственной власти, образуются органы местного самоуправления.

В зависимости от масштабов и сроков проведения выборы могут быть:

а) общегосударственными (на всей территории государства), региональными (в субъекте Российской Федерации) и местными (в муниципальном образовании);

б) полными (выборный орган избирается в полном составе) и частичными (избирается часть депутатов выборного органа взамен выбывших);

в) основными (проводятся в установленный законом срок), повторными (проводятся после несостоявшихся очередных выборов) и дополнительными (проводятся после досрочного прекращения полномочий выборного органа или должностного лица).

К ***принципам избирательного права*** в Российской Федерации относятся:

1. *Всеобщее избирательное право*, согласно которому все граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, вправе избирать, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях, а по достижении определенного законом возраста и соответствия требованиям – избираться на выборные должности в органы публичной власти, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории, могут устанавливаться только федеральным законом.

2. *Равное избирательное право*. Каждый избиратель имеет один голос. Это обеспечивается тем, что избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей, он голосует лично. Каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос. Все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается тем, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другими избирателями, а избирательные права всех граждан охраняются законом.

3. *Прямое избирательное право*. Избиратели голосуют на выборах «за» или «против» кандидата или список кандидатов непосредственно. Преимуществом реализации данного принципа является то, что все избираемые органы государственной власти являются представительными органами народа. В некоторых государствах избирательное право граждан реализуется выборщиками, в таком случае выборы признаются косвенными (например, выборы Президента США или в Сенат Франции).

4. *Право на тайное голосование* исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Предоставляется возможность использовать отдельную комнату или закрытую кабину для заполнения избирательного бюллетеня. Бюллетень опускается в избирательный ящик лично.

5. *Право на свободные выборы*. Никто не вправе воздействовать на гражданина, чтобы принудить его к участию в выборах, а также на его свободное волеизъявление, что обеспечивается запретом на проведение агитации в день выборов в помещении для голосования.

Гражданин России, проживающий за ее пределами, обладает всей полнотой избирательных прав. Дипломатические и консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие российскому гражданину в реализации избирательных прав, установленных законом.

§ 3. Понятие и принципы избирательной системы Российской Федерации

В настоящее время существует несколько избирательных систем: *мажоритарная*, *пропорциональная* и *смешанная*. Длительное время философами, юристами, политиками разных стран ведется дискуссия о том, какая избирательная система является предпочтительной. На этот вопрос нет однозначного ответа.

Мажоритарная избирательная система предполагает избрание депутатов по территориальным избирательным округам. В одномандатном избирательном округе избирается один депутат, двухмандатный (бикамеральный) избирательный округ предполагает избрание двух депутатов, в многомандатном избирательном округе избирается три и более депутата.

Главная особенность мажоритарной избирательной системы заключается в том, что каждый кандидат избирается в личном качестве независимо от того, выдвигается ли он политической партией или в порядке самовыдвижения.

Выделяют несколько *видов* мажоритарной избирательной системы.

1. Мажоритарная система простого большинства предполагает, что победитель должен набрать не менее половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании (данная система используется в первом туре выборов Президента России).

2. При применении мажоритарной системы относительного большинства победителю достаточно набрать больше голосов, чем получили его конкуренты (данная система используется во втором туре выборов Президента России).

3. Если же для победы в выборах кандидату необходимо набрать определенное число голосов (например, 2/3 от числа участвующих в выборах), такая избирательная система является мажоритарной системой квалифицированного большинства.

Значительным недостатком этой системы является то, что при ее применении может быть не учтена воля большинства избирателей, так как голоса, отданные проигравшим кандидатам, не имеют юридического значения. При этом их количество может быть больше половины, например, при использовании мажоритарной системы относительного большинства.

Историческим ответом на названные недостатки стало создание пропорциональной избирательной системы, при применении которой избиратели голосуют не за отдельных кандидатов, а за их списки, поданные политическими партиями, допущенными к распределению мандатов. Места в избираемых органах распределяются между списками пропорционально количеству полученных голосов, тем самым наглядно отражая расстановку политических сил в обществе. Для этого общее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, делится на число депутатских мандатов, которые подлежат распределению. В результате получается избирательное частное. После этого число голосов, полученных каждым списком, делится на избирательное частное, что позволя-

ет определить число депутатских мандатов, полученных конкретной партией.

При применении данной избирательной системы большинство голосов избирателей учитывается, поскольку мандаты распределяются и среди списков, получивших меньшинство голосов.

Тем не менее пропорциональная избирательная система также имеет свои недостатки, которые обусловлены в том числе природой данной избирательной системы. Не вдаваясь в подробности, следует отметить, что пропорциональная система в силу своей природы может искажать собственную пропорциональность, в результате чего итог распределения мандатов отличен от итога голосования избирателей. Это может быть вызвано причинами достаточно безобидными, например, невозможностью деления без остатка: никакой закон не может изменить законов математики.

§ 4. Избирательный процесс и его стадии

Избирательный процесс в Российской Федерации включает в себя установленную законом совокупность стадий, состоящих из конкретных избирательных процедур и избирательных действий. Основными ***стадиями избирательного процесса*** являются: назначение выборов; образование избирательных округов; создание избирательных участков в этих округах; регистрация избирателей; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; информационное обеспечение выборов, включающее предвыборную агитацию; голосование; подсчет голосов и подведение итогов голосования; определение результатов выборов и их опубликование.

1. Решение о *назначении выборов* должно быть принято не позднее определенного времени до дня истечения срока полномочий, на который были избраны соответствующие органы или депутаты. Выборы назначаются уполномоченным на то должностным лицом или органом только на календарный выходной день, но не на праздничный. В Российской Федерации установлен единый день голосования для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и депутатов указанных органов – второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок их полномочий, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва – день голосования на указанных выборах.

Субъекты, назначающие выборы, и сроки проведения выборов определяются соответствующими законами. Выборы Президента РФ назначает Совет Федерации не ранее чем за 100 и не позднее 90 дней

до дня голосования; выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент РФ не ранее чем за 110 и не позднее 90 дней до дня голосования.

Если выборы не назначены установленным должностным лицом, то их назначает и проводит соответствующая избирательная комиссия (например, выборы Президента России – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России), выборы в органы государственной власти субъекта Российской Федерации – избирательная комиссия субъекта Российской Федерации).

В Российской Федерации образуются следующие избирательные комиссии: ЦИК России; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; территориальные (районные, городские и др.) и участковые избирательные комиссии; окружные избирательные комиссии (формируются только при проведении выборов по округам).

В том случае, если и соответствующая избирательная комиссия не назначит выборы в установленный срок, суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти или местного самоуправления, а также прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

2. Для проведения любых выборов необходимо *формирование избирательных округов* – территории, на которой избирается депутат (несколько депутатов) или выборное должностное лицо.

Характер и количество избирательных округов зависит от вида выборов. Например, на выборах Президента России вся территория Российской Федерации считается единым избирательным округом. А на выборах депутатов Государственной Думы, где используется смешанная избирательная система, для выбора 225 депутатов по мажоритарной избирательной системе вся территория государства разбивается на 225 избирательных округов. Выборы 225 депутатов по пропорциональной избирательной системе, так же как и выборы Президента России, осуществляются по единому избирательному округу.

3. Избирательные участки – это первичная территориальная единица, на которой проводится голосование и осуществляется первичный подсчет голосов. Избирательный участок охватывает часть населенного пункта, целый населенный пункт, а иногда несколько населенных пунктов.

Образование избирательных участков осуществляется главой муниципального образования (за рубежом – руководителем дипло-

матического представительства или консульского учреждения Российской Федерации) по согласованию с соответствующей избирательной комиссией из расчета не более 3 тыс. избирателей на каждом участке.

Избирательные участки образуются и в местах временного пребывания избирателей (местах содержания под стражей, больницах, аэропортах, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, и т. д.) не позднее чем за 30 дней до выборов, а в исключительных случаях – по согласованию с вышестоящей комиссией – не позднее чем за три дня до дня голосования.

4. Следующей стадией избирательного процесса является *регистрация избирателей*. В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения места его жительства на территории этого участка, который устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания в пределах Российской Федерации. Сведения об избирателях формирует и уточняет глава местной администрации муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, – города федерального значения, на внутригородской территории города федерального значения – руководитель территориального органа исполнительной власти данного города.

Лица, представляющие сведения об избирателях, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления.

Гражданин включается в список избирателей только на одном избирательном участке.

5. *Выдвижение кандидатов* – это избирательная процедура, в результате которой кандидат (список кандидатов) заявляет о желании баллотироваться на выборах. Право выдвижения кандидатов принадлежит: гражданам Российской Федерации в порядке самовыдвижения; избирательным объединениям, политическим партиям – в зависимости от вида выборов.

Самовыдвижение кандидата производится путем уведомления об этом избирательной комиссии, где будет осуществляться его регистрация, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидата.

Выдвигать кандидатов, списки кандидатов имеют право избирательные объединения. Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты на выборные должности в органах государственной власти из числа членов своей партии. При проведении выборов в муниципальных образованиях избирательными объединениями признаются также иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии всех установленных законодательством документов.

Неотъемлемым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований является поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, наличие которой определяется по результатам выборов (например, федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу) либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов.

В поддержку выдвижения политической партией кандидата в депутаты Государственной Думы по одномандатному избирательному округу или самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3 % от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тыс. избирателей – не менее 3 тыс. подписей избирателей.

В поддержку выдвижения политической партией федерального списка кандидатов должно быть собрано не менее 200 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тыс. подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации.

6. *Информационное обеспечение выборов* является самостоятельной стадией избирательного процесса и направлено на получение гражданами объективной и достоверной информации о выборах. Оно включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, что обеспечивает гласность выборов, способствует осознанному волеизъявлению граждан.

На избирательные комиссии возложена обязанность информирования граждан, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, кандидатах и об избирательных объединениях, законодательстве Российской Федерации о выборах.

Предвыборная агитация является необходимой для информирования избирателей о кандидатах и их программах. К ней относятся, например, призывы голосовать за кандидата, список кандидатов либо против них; распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

7. Следующим этапом избирательного процесса является *голосование*. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. В Российской Федерации голосование продолжается с 8.00 до 20.00 по местному времени. О дне, времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за десять дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом (как правило, информация вывешивается на информационных стендах в жилых домах).

Каждый избиратель голосует лично. Голосование за других избирателей не допускается. Избирательный бюллетень (пакет бюллетеней) выдается избирателю, включенному в список избирателей, под роспись по предъявлении им своего паспорта или заменяющего его документа. Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

8. Сразу после окончания голосования на избирательных участках открыто и гласно осуществляется *подсчет голосов*. На итоговом заседании участковой комиссией заполняется протокол об итогах голосования в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Первый экземпляр отправляется в вышестоящую избирательную комиссию, а второй – вывешивается для всеобщего ознакомления. На основании протоколов участковых комиссий вышестоящая избирательная комиссия устанавливает *итоги голосования* на соответствующей территории.

9. *Определение результатов выборов и их официальное опубликование* осуществляется избирательной комиссией, наделенной этим

правом законом. Например, ЦИК России наделена таким правом в отношении результатов выборов депутатов Государственной Думы.

Законодательством предусматривается исчерпывающий перечень случаев, в которых выборы могут быть признаны не состоявшимися или недействительными. В этом случае проводятся повторные выборы.

§ 5. Референдум: понятие, сущность, виды и значение

Референдум – голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного (местного) значения.

В России законодательством предусмотрены следующие ***виды референдумов***: *референдум Российской Федерации*, *референдум субъекта Российской Федерации*, *местный референдум*.

Референдум в зависимости от вида проводится на всей или части (в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании) территории России на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума голосует лично и обладает одним голосом. Контроль за волеизъявлением гражданина не допускается; в ходе референдума никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

В референдуме имеет право участвовать каждый гражданин Российской Федерации, достигший на день референдума 18 лет. Не имеет права участия гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

На референдум Российской Федерации могут выноситься следующие вопросы: проект Конституции Российской Федерации – Конституционным Собранием; проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации; иные вопросы государственного значения.

На референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы: об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации; о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента России, Государственной Думы, а также о проведении их досрочных выборов либо о перенесении сроков проведения таких выборов; об избрании, о назначении на должность, досрочном пре-

кращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; о создании, избрании, досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий должностных лиц или органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; иные вопросы, отнесенные к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

На референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении с Российской Федерацией, если они не урегулированы на федеральном уровне. На местный референдум выносятся только вопросы местного значения.

С инициативой проведения референдума Российской Федерации могут выступить: не менее двух миллионов граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тыс. из них; Конституционное Собрание с проектом новой Конституции Российской Федерации; федеральные органы государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации. Референдум Российской Федерации назначает Президент России. До его назначения он получает заключение Конституционного Суда РФ о соответствии инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (вопросам) референдума Конституции Российской Федерации.

Подготовку и проведение референдума, обеспечение реализации и защиты права на участие в референдуме осуществляют избирательные комиссии, созданные и действующие на постоянной основе, а также специальные территориальные комиссии референдума и участковые комиссии референдума.

Информационное обеспечение референдума, голосование, подсчет голосов и установление результатов референдума аналогично стадиям избирательного процесса.

ЦИК России признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Решение признается ЦИК России принятым на референдуме, если за вопрос референдума проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.

Решение, принятое на референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования ЦИК России результатов референдума. Оно действует на всей территории Российской Федерации, является общеобязательным, не нуждается в дополнительном утверждении и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме, если в самом решении не указан иной порядок его отмены или изменения.

Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти, в компетенцию которого входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки этого нормативного правового акта, который не должен превышать три месяца со дня принятия решения на референдуме.

Контрольные вопросы:

1. Что относится к институтам непосредственной демократии?
2. Назовите основные стадии избирательного процесса в Российской Федерации. Какие стадии избирательного процесса не являются обязательными?
3. На каких принципах основан избирательный процесс в Российской Федерации?
4. Раскройте основные отличия избирательных систем, используемых на выборах в Российской Федерации.
5. Какие вопросы не могут выноситься на референдум?

Рекомендуемая литература по теме:

Алексеев, Р. А. Избирательная система как фактор становления и развития российской демократии (сравнительное политико-правовое исследование) : моногр. – Москва : ИНФРА-М, 2021. – 211 с.

Избирательное право Российской Федерации : учеб. и практикум для вузов / И. В. Захаров, А. Н. Кокотов, Л. Т. Аглеева [и др.] ; под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2023. – 334 с.

Колюшин, Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений : моногр. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 384 с.

Нарутто С. В. Муниципальная демократия: от теории к практике : моногр. / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. – Москва : Юрлитинформ, 2020. – 272 с.

ГЛАВА 3. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Становление института президентства в Российской Федерации

Обусловленность наличия поста главы государства связана с тем, что государству, а прежде всего обществу, необходим представитель, гарант и механизм, обеспечивающий конституционный порядок, устойчивость и стабильность власти. Он выступает на мировой арене как представитель и символ государства, внутри своего государства – как оплот, поддерживающий вопросы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, конституционного порядка и общей стабильности в государстве.

Глава государства – должностное лицо или государственный орган (единоличный или коллегиальный), занимающий высшее место в иерархии институтов власти, представляющий государство во внутренних и международных отношениях. Реальное место главы государства в системе разделения властей определяется формой правления (президентская, парламентская или смешанная республика, абсолютная, парламентская, дуалистическая монархия) и видом политического режима в стране.

Президент – глава государства или высшее должностное лицо (единоличное или коллегиальное), избранное на свой пост на определенный срок.

История института президентства в России ведет свое начало с 15 марта 1990 г. В этот день генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев на внеочередном III СНД СССР был избран Президентом Советского Союза.

12 июня 1990 г. I СНД РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете России. Первоначально Съезд высказался против введения в Республике поста президента. Однако затем по инициативе одной трети народных депутатов (согласно требованию Конституции РСФСР) вопрос об учреждении такой должности был вынесен на всероссийский референдум.

24 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР утвердил итоги референдума: институт президентства в России был учрежден Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР». Кроме того, был принят Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О выборах Президента РСФСР». 24 мая 1991 г.

соответствующие изменения были внесены в действующую на тот момент Конституцию РСФСР 1978 г.

Согласно закону Президент являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в стране. На этот пост мог быть избран гражданин Республики не моложе 35 и не старше 65 лет. Срок президентских полномочий составлял пять лет.

При этом СНД РСФСР обладал значительно большими полномочиями, чем глава государства. Согласно ст. 104 Конституции РСФСР именно Съезд являлся высшим органом государственной власти в России. К его исключительному ведению относились определение внутренней и внешней политики; принятие Конституции и внесение в нее изменений и дополнений; изменение национально-государственного устройства Республики, а также избрание членов Конституционного Суда РСФСР.

Кроме того, Съезд мог отменять любые акты высшего должностного лица Республики. Президент мог назначать Председателя Совета Министров, а также распускать Правительство, но только с согласия Верховного Совета РСФСР (постоянно действовал в период между созывами Съезда, избирался на Съезде из числа народных депутатов). По Конституции РСФСР глава государства не имел права распускать СНД и Верховный Совет РСФСР, а также приостанавливать их деятельность.

Выборы первого российского Президента состоялись 12 июня 1991 г. Победу на них одержал Б. Н. Ельцин, набравший 57,38 % голосов избирателей. 25 декабря 1991 г. РСФСР решением Верховного Совета была переименована в Российскую Федерацию, Президент Республики стал именоваться Президентом Российской Федерации.

9 декабря 1992 г. VII СНД РФ расширил полномочия российского парламента. Было установлено, что Верховный Совет Российской Федерации дает согласие на назначение Президентом не только Председателя Правительства, но также и четырех ключевых министров: иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел. Тогда же парламент получил право назначать Председателя Банка России.

Изменения были внесены также в ст. 121-6 Конституции Российской Федерации (Основной закон) от 12 апреля 1978 г., гласившую, что полномочия Президента не могут быть использованы для роспуска либо приостановления деятельности избранных органов государственной власти. Согласно поправке в случае нарушения этого положения полномочия Президента «прекращаются немедленно».

Конституционный кризис в Российской Федерации, вызванный острым противостоянием между исполнительной и законодательной властью, привел к подписанию 21 сентября 1993 г. Президентом РФ Указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе», в соответствии с которым был распущен СНД и Верховный Совет; прекращены полномочия народных депутатов; Совет Федерации наделен функциями палаты Федерального Собрания; назначены выборы в Государственную Думу. Конечным результатом кризиса государственной власти в Российской Федерации стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, кардинально трансформировавшей механизм государственной власти в России.

§ 2. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации

Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации явилось важнейшей вехой в становлении современной российской государственности и позволило Российской Федерации пережить непростой этап кардинального реформирования общественного и политического строя страны, обусловленного кризисными явлениями в развитии Российского государства, в том числе в сфере национальных отношений, усилением различного рода центробежных тенденций во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами Федерации в начале 90-х гг. XX в.

Конституция Российской Федерации закрепляет весьма специфичную форму правления Российской Федерации, в теории конституционного права называемую «полупрезидентской республикой» или «республикой смешанного типа». Впервые данная форма правления была закреплена в Конституции Франции 1958 г. и доказала свою эффективность в государственной практике Пятой Республики. Во многом благодаря ей удалось справиться с кризисом французской государственности в конце 50-х – начале 60-х гг. XX в., обусловленным крахом Франции как колониальной державы, вооруженной борьбой в Алжире, мятежом на Корсике – аналогичным алжирскому, усилением антиправительственных выступлений внутри страны.

Российская Федерация в 90-х гг. XX в. также переживала непростые времена, во многом схожие с событиями во Франции 60-х гг. И разработчики проекта Конституции Российской Федерации не могли не учитывать соответствующий французский опыт. Принятие Конституции 1993 г. позволило стабилизировать общественно-политическую ситуацию в Российской Федерации.

«Полупрезидентская республика» как форма правления не получила большого распространения в государственном механизме современных государств. Как представляется, это происходит именно в силу специфики данной формы правления, предполагающей особое место главы государства в системе государственной власти и весьма специфичный механизм реализации конституционного принципа разделения власти во взаимоотношениях органов государственной власти.

В этом плане Российская Федерация исключением не является. Президент РФ также занимает особое место в системе органов государственной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент – это прежде всего глава государства. Он не входит ни в одну из ветвей власти и в этом статусе, реализуя свои полномочия, обеспечивает согласованное взаимодействие всех органов государственной власти как на федеральном уровне, так и во взаимоотношениях федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Конституция для этого наделяет его всеми необходимыми полномочиями. Более того, именно Президент РФ в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Причем подавляющее большинство своих конституционных полномочий Президент России реализует самостоятельно. И в этом проявляется уже российский подход к пониманию роли главы государства в управлении страной.

Если посмотреть на конституционный опыт Франции, то надо признать, что и французский Президент – это «сильный» глава государства. Тем не менее в соответствии со ст. 19 Конституции Франции некоторые полномочия глава государства реализует не напрямую, а при помощи института контрассигнации, т. е. заверения (подписания) актов Президента Премьер-министром или ответственными министрами.

Весьма специфичны взаимоотношения Президента РФ с Государственной Думой. Анализ соответствующих конституционных норм и 30-летняя практика взаимоотношений главы государства с «нижней палатой» российского парламента позволяет сделать выводы, что Конституция Российской Федерации юридически использует при закреплении полномочий органов государственной власти Российской Федерации «теорию рационализированного парламентаризма», предполагающую правовое конституционное закрепление ограничения роли парламента в управлении государством и доминирование в государственном механизме прежде всего главы государства и исполнительной власти. По мнению разработ-

чиков данной теории, это необходимо для повышения эффективности государственного управления.

В этих целях и исходя из французского опыта создатели российской Конституции закрепили в ст. 102, 103 исчерпывающий перечень полномочий Совета Федерации и Государственной Думы, который не носит расширительного характера. Такое в принципе возможно в функционировании государственного механизма, но фактически в определенных случаях может сложиться ситуация, при которой реализация Государственной Думой своих конституционных полномочий может привести к ее роспуску. К примеру, если Государственная Дума при утверждении кандидатуры Председателя Правительства РФ (п. «а» ст. 103 Конституции Российской Федерации) трижды ее отклоняет, то Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ и приобретает право распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (п. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации). Кроме того, п. «б» ст. 103 Конституции Российской Федерации относит к ведению Государственной Думы «решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации», но реализация указанных полномочий (здесь мы имеем в виду решение палаты о недоверии Правительству РФ) также может привести к роспуску Государственной Думы Президентом РФ.

Конституция Российской Федерации не предусматривает конкретных полномочий исполнительно-распорядительного характера в компетенции Федерального Собрания, а объем имеющихся контрольных полномочий значительно сокращен. По мнению разработчиков проекта Конституции Российской Федерации, это юридически на конституционном уровне закрепляет переход от советской парламентской концепции, в основе которой парламент является единственным высшим органом государственной власти, к концепции парламента как органа законодательной власти. Современный российский парламент – это представительный орган государственной власти, основная функция которого в механизме разделения властей заключается в осуществлении именно законодательной власти.

Позиции ученых по поводу сокращения вышеназванных полномочий парламента различны, вплоть до полярных. Одни считают, что это отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации[1]. Другие, наоборот, полагают, что это нарушает конституционный принцип разделения властей

[1] *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации : учеб. 14-е изд., изм. и доп. М., 2023. С. 527.

в правовом государстве[1]. Достаточно посмотреть на американскую конституционную модель взаимоотношений между исполнительной властью, возглавляемой Президентом США, и Конгрессом США. По-разному можно относиться к этой модели, однако американская модель в необходимых случаях также допускает ограничения президентской власти решениями Конгресса[2].

Соотношение полномочий Президента и Парламента в России свидетельствует о «перевесе» в пользу главы государства. На данный период времени эта форма правления представляется наиболее оптимальной для Российской Федерации. На это есть свои причины.

Во-первых, парламентские формы правления характерны для стран с исторически сильными традициями парламентаризма. Российский парламентаризм – относительно молодой и развивающийся конституционно-правовой и политический институт.

Во-вторых, парламентские формы правления объективно имеют определенные недостатки, связанные с естественной инерционностью при принятии необходимых оперативных решений при управлении государством (особенно при чрезвычайных и экстраординарных ситуациях). В этом плане в Российской Федерации также еще не все так просто в плане стабильного развития общественно-политических процессов.

В-третьих, нельзя не учитывать исторические традиции России. А они во все времена всегда предполагали четкую персонифицированность власти. А это нехарактерно для парламентских форм правления. Как утверждает Ю. С. Пивоваров: «Русская власть предполагает режим персонификации»[3]. Это отмечают и на Западе. По мнению многих западных политологов, «личностный фактор» сыграл далеко не последнюю, а скорее всего главную роль в том, что Россия к XXI в. стала сильнее во многих отношениях, чем была раньше[4].

В-четвертых, форма правления в современной России предполагает четкую вертикаль власти, прежде всего исполнительной, работа которой строится на принципах субординации. Исторические и современные реалии подтверждают тезис о необходимости

---

[1] *Баранов П. П.* Власть и общество: испытание Конституцией // Независимая газ. 2018. 29 мая.

[2] Практика взаимоотношений действующего Президента США Д. Байдена и Конгресса США только служит подтверждением этого.

[3] *Пивоваров Ю. С.* Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1. С. 26.

[4] «Путин изменил ландшафт России»: почему западные СМИ боятся рассказывать правду о президенте РФ и его стране // Рамблер : сайт. 2018. URL: https://rns.online/economics/39010571-putin-izmenil-landshaft-rossii-pochemu-zapadnye-smi-boyatsya-rasskazyvat-pravdu-o-prezidente-rf-i-ego-strane/ (дата обращения: 18.06.2023).

единства публичной власти, которая невозможна без ее вертикализации в определенных пределах. Без этого Россия как единое государство существовать не сможет. Доминирование децентрализации власти способно порождать перманентные кризисы, снижение уровня обеспечения национальной безопасности и утрату устойчивости в социально-экономическом развитии общества.

Насколько же эффективна централизованная модель публичной власти с точки зрения функционирования государственного механизма? С позиции западных подходов, это вопрос риторический, так как «институциональное устройство», традиции политической системы должны преобладать над личностью, нивелировать ее персональные качества. Но с точки зрения наших реалий такое неприемлемо для российского общественного сознания. Как справедливо отмечает Н. А. Романович, «персонификация власти имеет глубокие идеологические мировоззренческие корни и вплетена в политическую российскую культуру»[1]. Позитивная динамика развития Российского государства в XXI в., изменение места и роли Российской Федерации в мире, приведшие к тому, что однополярный мир в его американской версии утрачивает способность к самоупорядочиванию, служат лучшим подтверждением правильности выбора и укрепления правовых и организационных форм публичной власти в Российской Федерации. Именно Конституция закрепляет основы существующего государственного строя, являясь каркасом, на котором держится «общественное здание» нашего государства. За 30 лет (что совсем немного в историческом периоде развития государства) своей «работы» Конституция Российской Федерации сумела выполнить возложенные на нее функции и обеспечила стабильность политического и экономического развития Российского государства, уникального по своим национально-территориальным, религиозным, социокультурным и геополитическим особенностям.

За последние 30 лет неоднократно в выступлениях отдельных политиков, в средствах массовой информации и среде ученых звучали предложения об изменении конституционно-правовой модели Российского государства прежде всего за счет сокращения якобы чрезмерных и диктаторских полномочий Президента РФ и перераспределения полномочий Правительства РФ и Федерального Собрания. Да, действительно, в этой области не все так однозначно. В постсоветской конституционной истории и в практике некоторых

[1] *Романович Н. А.* К вопросу о персонализации власти в России // Власть. 2009. № 9. С. 13–16.

государств имели место факты, когда самые аккуратные и продуманные изменения конституций приводили совершенно к другим результатам – явно не тем, на которые рассчитывали инициаторы внесения изменений в конституции.

§ 3. Компетенция Президента Российской Федерации

Компетенция Президента РФ складывается из функций и полномочий, которыми он наделяется как глава государства. Под функциями Президента РФ понимаются основные направления деятельности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Функции Президента РФ конкретизируются в его полномочиях. Полномочия представляют собой совокупность предоставленных Президенту РФ прав и обязанностей, которые необходимы ему для выполнения возложенных функций.

Функции Президента Российской Федерации закреплены в ст. 80 Конституции Российской Федерации:

1. Президент РФ является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

2. Президент РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

3. Президент РФ как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Учитывая особое место Президента РФ в механизме государственной власти, ***полномочия*** Президента Российской Федерации целесообразно рассматривать, объединив их в группы в зависимости от сфер государственной жизни, в которых действует Президент РФ.

Полномочия в сфере формирования государственного аппарата:

1. Назначает Председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента РФ, и освобождает Председателя Правительства РФ от должности.

2. Осуществляет общее руководство Правительством РФ; вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ.

3. Утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. В случае если Председатель Правительства РФ освобожден Президентом РФ от должности, вновь назначенный Председатель Правительства РФ не представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

4. Принимает решение об отставке Правительства РФ.

5. Принимает отставку Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

6. Представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

7. Назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (за исключением федеральных министров, назначаемых на должность после консультации с Советом Федерации), и освобождает их от должности.

8. Назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

9. Представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, других федеральных судов.

10. Назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокуро-

ра Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом.

11. Назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации.

12. Представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты; представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты.

13. Формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом.

14. Формирует Совет Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз; возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации. Статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется федеральным законом.

15. Формирует Администрацию Президента РФ в целях обеспечения реализации своих полномочий.

16. Назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

17. Назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ.

18. Распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

19. Использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Россий-

ской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Полномочия в сфере обеспечения безопасности:

1. Утверждает военную доктрину Российской Федерации.

2. Является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

3. Вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

4. Назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации.

5. Вводит чрезвычайное положение.

6. Награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания.

Полномочия в сфере внешней политики:

1. Назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

2. Осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации.

3. Ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации.

4. Подписывает ратификационные грамоты.

5. Принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

6. Решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

Нормотворческие полномочия:

1. Обладает правом законодательной инициативы.

2. Подписывает и обнародует федеральные законы.

3. Отклоняет федеральные конституционные и федеральные законы.

4. Издает указы и распоряжения.

5. Назначает референдум.

6. Приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, меж-

дународным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Полномочия в судебной сфере – осуществляет помилование.

§ 4. Порядок избрания и прекращения полномочий Президента Российской Федерации

Выборы Президента РФ осуществляются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федерального закона от 12 июня 2002 г. 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.

В соответствии с данными нормативными актами Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Требование к кандидату на должность Президента РФ об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков. Выборы проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Выборы Президента РФ назначает Совет Федерации. Решение о проведении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования (второе воскресенье месяца, в которое ранее проводились выборы).

Особенность системы выборов Президента РФ состоит в том, что правом выдвигать кандидатуры на пост главы государства обладают:

1. Политические партии, обладающие правом представительства в Государственной Думе или в законодательных собраниях не менее трети субъектов Российской Федерации без сбора подписей.

2. Политические партии, не представленные в Государственной Думе, – обязаны обеспечить заявленную кандидатуру подписями не менее 100 тыс. граждан (не более 2,5 % на регион страны или от избирателей за границей).

3. Самовыдвиженцы, поддержанные избирательной группой численностью в 500 человек, при этом должно быть собрано 300 тыс. подписей в поддержку.

Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру, но при условии поддержки его выдвижения группой избирателей. Такому кандидату для регистрации сначала необходимо создать и зарегистрировать в ЦИК России группу избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Затем, чтобы быть допущенным к выборам, ему надо собрать и представить в ЦИК России не менее 300 тыс. подписей избирателей (причем количество представленных подписей может превышать количество необходимых подписей, но не более чем на 5 %). Соответственно, каждый самовыдвиженец может предоставить в ЦИК России до 315 тыс. подписей, а на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 500 подписей, если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 7 500.

Все зарегистрированные кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. На выборах Президента РФ каждый зарегистрированный кандидат получает от ЦИК России на ведение своей кампании средства из федерального бюджета, кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. ЦИК России может признать выборы не состоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей. Если никто из кандидатов не набрал более половины голосов, то через 21 день назначается повторное голосование – второй тур по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам второго тура избранным считается кандидат, получивший обычное большинство голосов избирателей.

Избранный Президент РФ вступает в должность на 30-й день со дня официального опубликования ЦИК России общих результатов выборов Президента РФ. При вступлении в должность Пре-

зидент РФ приносит народу присягу в присутствии членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда РФ, текст которой содержится в ст. 82 Конституции Российской Федерации.

В соответствии со ст. 92 Конституции Российской Федерации прекращение исполнения Президентом РФ своих обязанностей наступает с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ возможно в случае:

1) его отставки;

2) стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;

3) отрешения от должности.

Отставка – это добровольное заявление о прекращении должностных полномочий.

Другим основанием досрочного прекращения полномочий Президента РФ является стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Закона, который бы регулировал процедуру прекращения полномочий по этому основанию, нет. Но Конституционный Суд РФ, давая толкование ст. 92 Конституции Российской Федерации, в Постановлении от 11 июля 2000 г. № 12-П[1] указал, что такая процедура должна устанавливаться федеральным законом. И речь идет не о кратковременном заболевании, а расстройстве функций организма, носящем постоянный, необратимый характер, ведущем к фактической невозможности для Президента РФ принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ предполагает принудительные действия, указанные в ст. 93 Конституции Российской Федерации.

Согласно ст. 91 Конституции Российской Федерации Президент РФ обладает неприкосновенностью. Исходя их принципа президентского иммунитета в Конституции Российской Федерации называются деяния, за совершение которых наступает ответ-

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

ственность. Форма ответственности Президента РФ – отстранение от должности – является конституционно-правовой санкцией, а не уголовной. Подобного рода институт, известный в зарубежном конституционном праве как «импичмент», является гарантией против злоупотребления властью и нарушения главой государства конституционных порядков.

Конституция Российской Федерации предусматривает возможность отрешения Президента РФ от должности на основании выдвинутого в отношении него обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Составы тяжких и особо тяжких преступлений определяются Уголовным кодексом Российской Федерации. В отличие от отставки, которая носит добровольный характер (ч. 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации), отрешение Президента РФ от должности предполагает принудительное лишение главы государства его полномочий.

Конституция Российской Федерации установила конкретную процедуру рассмотрения вопроса об отрешении Президента РФ. В ней участвуют обе палаты Федерального Собрания, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. При этом Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, а Верховный Суд РФ – о наличии в действиях Президента РФ признаков состава преступления.

Выдвинуть обвинение против Президента РФ в совершении им государственной измены или иного тяжкого преступления вправе Государственная Дума. При этом предложение об этом может исходить только от группы депутатов, составляющей не менее 1/3 от общего числа членов этой палаты, и должно быть обоснованным, т. е. содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту РФ, и его причастность к этому преступлению.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ направляется Государственной Думой в соответствии с ее Регламентом для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения и дачи заключения специальной комиссией, избираемой этой палатой, после чего данное предложение и заключение специальной комиссии заслушиваются на заседании Государственной Думы. При этом может быть проведено закрытое заседание. Государственная Дума принимает большинством голосов от общего числа депутатов постановление о процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ.

Постановление палаты о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления принимается 2/3 голосов от общего числа депутатов. Принятое постановление в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

Отрешение Президента от должности в соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации отнесено к ведению Совета Федерации.

Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ и тексты всех связанных с этим обвинением документов немедленно направляются в Совет Федерации для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 7 ст. 125 Конституции Российской Федерации дает заключение о соблюдении или несоблюдении порядка выдвижения обвинения. В случае принятия Конституционным Судом РФ решения о несоблюдении установленного порядка рассмотрение обвинения против Президента РФ прекращается.

Если же Конституционный Суд РФ вынес заключение, что порядок выдвижения обвинения против Президента РФ соблюден и соответствует требованиям Конституции Российской Федерации, созывается заседание Совета Федерации. Постановление об отрешении Президента РФ от должности принимается Советом Федерации тайным голосованием с использованием бюллетеней большинством голосов не менее 2/3 общего числа сенаторов. Если решение Совета Федерации по этому вопросу не набрало необходимого числа голосов, рассмотрение обвинения против Президента РФ прекращается; соответствующее постановление незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения против него обвинения. Все государственные органы, участвующие в процессе рассмотрения данного вопроса, обязаны соблюдать сроки, установленные Конституцией Российской Федерации. Если в установленный трехмесячный срок решение Советом Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным. При отрешении Президента РФ от должности не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения им полномочий в соответствии с ч. 2 ст. 92

Конституции Российской Федерации должны состояться выборы нового Президента РФ.

Председатель Правительства РФ в случае отрешения Президента РФ от должности временно до вступления в должность вновь избранного Президента РФ исполняет его обязанности на основании ч. 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации.

Контрольные вопросы:

1. В чем особенность становления института президентства в Российской Федерации?
2. Раскройте конституционный статус Президента Российской Федерации как главы государства.
3. Каковы место и роль Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти?
4. Какими полномочиями обладает Президент Российской Федерации?
5. Назовите основания досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации.

Рекомендуемая литература по теме:

Баглай, М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. – 144 с.

Глава государства : моногр. / отв. ред. А. М. Осавелюк. – Москва : Проспект, 2021. – 378 с.

Конституционная законность в реализации принципа разделения властей (на примере Российской Федерации) : учеб. пособие / под ред. В. В. Комаровой. – 2-е изд. – Москва : Проспект, 2016. – 165 с.

Максуров, А.А. Координационные полномочия Президента России и его взаимодействие с другими органами власти : моногр. – Москва : Русайнс, 2023. – 110 с.

Чиркин, В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование : моногр. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2022. – 240 с.

ГЛАВА 4. ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Место и роль органов законодательной (представительной) власти Российской Федерации в системе публичной власти

Идея о том, что население государства является источником власти, при том единственным, получила свое окончательное становление в результате мировых общественно-политических событий XVII–XVIII вв. Сегодня демократическая сущность государства находит свое отражение в формировании и функционировании представительных органов, которые сконцентрированы на правотворческих компетенциях. Это означает наделение парламентов (именно подобным собирательным термином, как правило, именуются законодательные (представительные) органы власти) исключительными полномочиями по формированию законодательной системы государства посредством принятия нормативных правовых актов, направленных на регулирование наиболее важных общественных отношений, охрану и защиту прав и свобод человека. По своей сути органы законодательной (представительной) власти воплощают в себе сочетание народного суверенитета и публичного управления.

В Российской Федерации Основным законом государства в качестве одного из органов осуществления публичной власти определено Федеральное Собрание (имеющее двухпалатную структуру, представленную Советом Федерации и Государственной Думой). Важным моментом, обеспечивающим стабильность государственно-правового строительства и незыблемость института представительства в системе публичной власти, является гарантия, устанавливающая особую усложненную процедуру внесения изменений в ту часть Основного закона, в которой определен статус Федерального Собрания в части его самостоятельности (ст. 10 Конституции Российской Федерации). В частности, это возможно осуществить лишь путем принятия новой Конституции Российской Федерации. Подобное особое правовое положение органа законодательной (представительной) власти, как бы это парадоксально не звучало, распространяется и на его компетенцию. Исходя из толкования ч. 1 ст. 135 Конституции Российской Федерации, складывается ситуация, при которой фак-

тически сам парламент в нашем государстве не имеет прерогатив на пересмотр своего правового положения относительно его независимости, автономности.

Кроме этого, важным постулатом, обеспечивающим беспрепятственность функционирования органа законодательной (представительной) власти в нашем государстве, является ее самостоятельный характер относительно иных органов публичной власти. Принцип разделения властей, заложенный Конституцией Российской Федерации, обеспечивает баланс органов государственной власти, не позволяет сконцентрировать всю полноту власти одному из органов, закладывая нормативную систему сдержек и противовесов.

Еще одной юридической гарантией, обеспечивающей эффективность законодательной и представительной деятельности отечественного парламента, является его независимость. Проявление такого качества мы наблюдаем ввиду отсутствия границ или пределов нормативного правового регулирования. Федеральное Собрание, опираясь на такие принципы своей деятельности, как законность, оперативность, научность, рационализм и пр., самостоятельно определяет потребность правового воздействия на ту или иную сферу общественных отношений. При этом независимость правотворческих компетенций подкрепляется организационно-финансовой автономностью данного органа публичной власти. Это находит свое отражение в самостоятельном формировании потребности в финансировании деятельности обеих палат парламента (что закрепляется в бюджете Российской Федерации), в том числе вспомогательного аппарата, который предопределен внутренней структурой Федерального Собрания (комитеты, комиссии, рабочие группы, эксперты и пр.).

Однако хотелось бы предостеречь от попытки абсолютизации таких качеств парламента, как независимость, самостоятельность. Безусловно, Конституция Российской Федерации предусматривает соответствующие организационно-правовые механизмы сдерживания законодательной (представительной) власти. Речь идет о совокупности конституционных норм, закрепляющих право вето Президента РФ; институт референдума (что открывает возможность принятия нормативных правовых актов вне влияния парламента); особые правовые режимы (к примеру, введение военного положения приостанавливает действие отдельных нормативных правовых актов, принятых парламентом) и т. д. Отдельно в качестве гарантии сдерживания и недопущения концентрации политической власти Федеральным Собранием стоит отметить полномочия Конституционного Суда РФ объявлять законы неконституционными. Названные и иные организационно-правовые механизмы функционирова-

ния публичной власти не умаляют значения и роли законодательного (представительного) органа власти, а лишь служат важным элементом гармонизации публичной власти и публичного управления в Российской Федерации.

Юридическая характеристика органа законодательной (представительной) власти в Российской Федерации в системе публичной власти дана в ст. 94 Конституции Российской Федерации, которая весьма лаконично гласит: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации». Историко-политическая эволюция термина «парламент» дает основание утверждать, что это характеризует Федеральное Собрание именно как законодательный и представительный орган власти. При этом сущность народного представительства за годы формирования институтов парламентаризма также заметно изменилась. Ключевое отличие – отсутствие единой вертикали органов законодательной (представительной) власти. Федеральное Собрание является высшим органом законодательной власти. Тем не менее его компетенция закреплена Конституцией Российской Федерации. Это означает, что контроль Федерального Собрания за деятельностью органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации (областными думами, законодательными собраниями и др.) отсутствует.

Останавливая внимание на функциях представительства как неотъемлемом качестве отечественного парламента, необходимо отметить, что они также претерпели некоторые изменения. Сегодня Федеральное Собрание позиционирует себя как институт подлинного народного представительства, что обеспечивается за счет выражения воли всего многонационального населения Российской Федерации. Это обеспечивается многоступенчатым и демократически выстроенным механизмом избирательной системы. Выборы в Российской Федерации носят демократический характер, открывают возможности каждому выразить свое мнение, что гарантирует присутствие в парламенте плюрализма мнений вне привязки сенаторов и депутатов к определенным социальным группам.

Вновь предостережем от излишне категоричного восприятия института представительства. Он не предполагает абсолютный учет мнения каждого гражданина Российской Федерации в буквальном смысле этого слова. Демократическая избирательная система позволяет сформировать представительные органы применительно ко всем регионам Российской Федерации и относительно тех политических объединений, которые обеспечены достаточным доверием среди населения. Условно, организация деятельности законодательного (представительного) органа власти в Российской Федерации

позволяет согласиться с тем, что депутаты Государственной Думы представляют своих избирателей, а члены Совета Федерации являются представителями субъектов Российской Федерации и Президента РФ как главы государства.

При этом внутренне парламент также может быть не единодушен в вопросах представительства. Это означает, что Федеральное Собрание хотя и выступает от имени всего населения государства, в принятии своих решений данный орган опирается на большинство, а не на мнения отдельных депутатов и сенаторов. Однако это диверсифицированное представительство позволяет выявить и предложить варианты решения не только относительно общих потребностей в правовом регулировании, но и применительно к региональным проблемам и интересам (даже относительно малочисленных слоев и групп населения).

Таким образом, мы подошли к доминирующей конституционно-правовой характеристике Федерального Собрания. Она заключается в восприятии его именно как законодательного органа Российской Федерации. Это означает делегирование ему населением государства исключительного права на рассмотрение, обсуждение и самое главное – принятие законов государства, т. е. нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой и направленных на регулирование наиболее важных общественных отношений. В этом функциональном аспекте кроется истинное предназначение парламента. В ракурсе организации публичной власти исключительные правотворческие компетенции позволяют Федеральному Собранию решающим образом (посредством принятия нормативных правовых актов, имеющих общеобязательный характер) определять внутреннюю и внешнюю политику государства.

§ 2. Структура и компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Конституция Российской Федерации определяет двухпалатную структуру Федерального Собрания, состоящую из Совета Федерации и Государственной Думы.

В Совет Федерации согласно ст. 95 Конституции Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. На момент принятия Конституции Российской Федерации (в первоначальной ее редакции, опубликованной 25 декабря 1993 г.) в составе Россий-

ской Федерации было 89 субъектов, соответственно членов Совета Федерации – 178. Далее число субъектов Российской Федерации сократилось до 83, соответственно, членов Совета Федерации стало 166. С принятием Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации субъектов стало 85, а членов Совета Федерации – 170. В 2022 г. Донецкая Народная Республика (ДНР), Луганская Народная Республика (ЛНР), Запорожская и Херсонская области были включены в перечень регионов Российской Федерации, соответственно численный состав парламента снова увеличился до 178.

Кроме того, положения Конституции Российской Федерации дают право Президенту РФ включить в Совет Федерации представителей Российской Федерации в количестве не более 30 человек, семь из которых – пожизненно.

Одним из ключевых положений относительно численности состава Совета Федерации является норма ч. 3 ст. 95 Конституции Российской Федерации: «Общее число сенаторов Российской Федерации определяется исходя из числа представителей от субъектов Российской Федерации, перечисленных в статье 65 Конституции Российской Федерации, и числа лиц, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации, указанных в пунктах «б» и «в» части 2 настоящей статьи». Интерпретация положения во взаимосвязи с ч. 3 ст. 102 Конституции Российской Федерации, где указано, что «постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации, если иной порядок решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации», ориентирует на необходимость четкого установления количества сенаторов, вошедших в состав парламента по решению Президента России. Известно, что под так называемую президентскую квоту подпадает заместитель председателя Совета Безопасности Российской Федерации Д. А. Медведев, занимавший пост Президента России в 2008–2012 гг., но на момент подготовки материала он с такой инициативой не обращался и сенаторы от Российской Федерации Президентом России В. В. Путиным не назначались.

Требования к кандидату в сенаторы относительно возрастного ценза определены ч. 4 ст. 95 Конституции Российской Федерации (дублируют положение из ФЗ о порядке формирования Совета Федерации): сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет. Кроме того, иные ограничения к кандидату также закреплены на конституционном уровне: сенатором может быть гражданин, постоянно проживаю-

щий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Важная особенность верхней палаты российского парламента состоит в том, что Совет Федерации не имеет теперь срока полномочий, следовательно, отсутствуют созывы. Такое качество постоянно функционирующего органа обеспечивается тем, что состав Совета Федерации может меняться по ходу работы.

Компетенция Совета Федерации определяется прежде всего ст. 102 Конституции Российской Федерации. По некоторым позициям надо принимать во внимание и другие ее статьи, а также иные нормативные правовые акты. Порядок реализации полномочий в основном отражен в Регламенте Совета Федерации[1], а также в ряде федеральных законов.

К числу основных вопросов ведения Совета Федерации отнесено:

1) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

2) утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;

3) утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;

4) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

5) назначение выборов Президента РФ;

6) отрешение Президента РФ от должности;

7) назначение на должность по представлению Президента РФ Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда и Верховного Суда РФ; прекращение по представлению Президента РФ полномочий указанных лиц, а также еще ряда судей нижестоящего уровня;

8) проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должности Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специали-

[1] О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 30 янв. 2002 г. № 33-СФ : в ред. от 13 июля 2023 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet/ (дата обращения: 12.11.2023).

зированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации[1];

9) право Совета Федерации на участие в парламентском расследовании[2].

Таким образом, широта полномочий Совета Федерации подчеркивает природу органа законодательной (представительной) власти в системе публичной власти, объединяющей в себе народное представительство и публичное управление.

§ 3. Компетенция и организация работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Численный состав Государственной Думы определен Конституцией Российской Федерации в количестве 450 депутатов. В рамках исторической справки укажем, что первоначально 225 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам, 225 – по партийным спискам, затем были введены выборы только по спискам (2007 и 2011 гг.), теперь снова используются названные два варианта избрания.

Напомним, что созыв представляет собой период времени (срок), на который избран парламент (западный аналог – легислатура, хотя зачастую этим же словом обозначают сам представительный орган) или его палата. Последние выборы в Государственную Думу VIII созыва состоялись с 17 по 19 сентября 2021 г.

Полномочия Государственной Думы:

1. Утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ. Утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением указанных в п. «д.1» ст. 83 Конституции Российской Федерации. Эти полномочия отнесены к ведению Государственной Думы новеллами 2020 г. – п. «а» и п. «а.1» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации.

2. Решение вопроса о доверии Правительству РФ (п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации). Согласно ч. 3

[1] Ст. 102 Конституции Российской Федерации.

[2] О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации : Федер. закон № 196-ФЗ : принят Гос. Думой 7 дек. 2005 г. : одобрен Советом Федерации 14 дек. 2005 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru (дата обращения: 22.12.2022). Режим доступа: для зарегистрир. пользователей.

и 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации Государственная Дума может решать вопросы о недоверии или о доверии Правительству РФ. ФКЗ о Правительстве, наряду с категориями «доверие» и «недоверие», говорит также об отказе в доверии Правительству (ст. 35).

3. Заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности: Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» ст. 103 и 114 Конституции Российской Федерации были дополнены соответствующим положением.

4. Рассмотрение вопросов, связанных с взаимоотношениями Государственной Думы и Банка России. В соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации к ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Председателя Банка России. При реформе 2020 г. был добавлен п. «г.1»: «Заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации». На деле полномочий у Государственной Думы в банковской сфере гораздо больше. Они отражены в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Кроме того, в Регламент[1] Государственной Думы была включена гл. 21 «Порядок рассмотрения вопросов, связанных с взаимоотношениями Государственной Думы и Центрального банка Российской Федерации (Банка России)».

5. Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека. Согласно п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации к ведению Государственной Думы отнесено «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом». Уполномоченный назначается Государственной Думой сроком на пять лет.

6. Объявление амнистии (п. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации). Амнистия – полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших уголовное (реже – административное) правонарушение, замена назначенного наказания более мягким, возможно также и снятие судимости с лиц, ранее отбывших наказание. Государственная Дума использовала данное полномочие

[1] О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Гос. Думы Федер. Собрания Рос. Федерации от 22 янв. 1998 г. № 2134-II ГД : в ред. от 31.10.2023) // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru (дата обращения: 10.11.2023). Режим доступа: для зарегистрир. пользователей.

многократно, принимая постановления об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии.

7. Выдвижение обвинения против Президента РФ в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности. В первой части, касающейся обвинения против действующего Президента РФ, полномочие Государственной Думы уже было закреплено в Конституции Российской Федерации; положение о выдвижении Думой обвинения против Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий, включено в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. Предложение о выдвижении обвинения согласно ч. 2 ст. 93 Конституции Российской Федерации может быть внесено по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы.

Таким образом, «нижняя палата» российского парламента имеет объемный перечень полномочий, позволяющих всецело позиционировать ее как законодательный и представительный орган власти и институт публичного управления.

§ 4. Нормотворческий и законодательный процессы в Российской Федерации: стадии и процедура

В учебной и научной литературе наблюдается весьма серьезная палитра взглядов на вопросы понимания нормотворческого и законодательного процессов. В самом общем виде ***законодательный процесс*** можно определить как *совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства*. К толкованию понятия «законодательный процесс» в Российской Федерации существуют различные подходы. Говоря обобщенно, законодательный процесс – это совокупность:

– стадий осуществления права законодательной инициативы, т. е. внесение законопроекта на рассмотрение парламента, далее рассмотрение и принятие закона в парламенте, подписание и обнародование закона компетентным органом;

– действий непосредственно парламента: от принятия законопроекта к рассмотрению до принятия закона.

Если считать законодательный процесс совокупностью взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, то категорию «законотворческий процесс» из-за слишком широкого толкования процесса рождения закона нельзя поддержать: законопроекты создаются иногда очень долго, но пока их не внесли официально в пар-

ламент, законодательный процесс еще не начался. В слишком узком понимании законодательного процесса исключаются из законодательной процедуры те шаги (официальное внесение законопроекта в парламент, подписание и опубликование закона), без которых появление закона и его вступление в действие попросту немыслимо. В связи с чем следует отдать предпочтение первому подходу.

В юридической литературе под стадией правотворческого процесса принято понимать самостоятельный этап процедурных действий по формированию государственной воли, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой действий, которые направлены на создание правовых норм[1].

Однако, решая вопрос о стадиях процесса правотворчества, большая часть ученых рассматривает стадии законотворчества, непроизвольно подменяя одно понятие другим. Вместе с тем, говоря о правотворческом процессе, следует анализировать не только стадии принятия закона, но и процесс формирования всех результатов правотворчества[2].

Из-за разнообразия нормативных правовых актов можно говорить лишь об общей, условной модели правотворческого процесса. По содержанию же стадии могут различаться. Сложность правотворческого процесса будет зависеть от значимости нормативного правового акта и от субъекта правотворчества. Так, законодательный процесс отличается особой сложностью, а процесс принятия подзаконных нормативных правовых актов значительно упрощен.

В юридической литературе вопрос о количестве, последовательности стадий правотворческого процесса решается неоднозначно. Так, некоторые исследователи не рассматривают стадии, предваряющие непосредственный правотворческий процесс, другие выделяют и расширяют их. Кроме того, наблюдается объединение или разобщение отдельных стадий непосредственного правотворческого процесса. Проведенный анализ существующих разработок позволяет выделить ***два основных этапа правотворческого процесса***.

Первый этап – *подготовка проекта нормативного правового акта*. Данный этап предполагает изучение, анализ общественных явлений и процессов, установление потребности в правовой регламентации, определение предмета правового регулирования, непосредственную подготовку проекта нормативного правового акта и его правовую экспертизу.

---

[1] Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. М., 1974. С. 153.

[2] Мы рассматриваем стадии правотворческого процесса, характерные для романо-германской правовой семьи, где нормативный правовой акт выступает основной формой права.

В рамках данного этапа можно выделить следующие стадии[1]:

– подготовка концепции нормативного правового акта;

– составление проекта нормативного правового акта;

– проведение экспертизы подготовленного проекта нормативного правового акта.

Второй этап – *принятие и опубликование нормативного правового акта* – предполагает прохождение пяти стадий:

– правотворческая инициатива – право определенных субъектов вносить предложения об издании нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта в правотворческий орган;

– обсуждение проекта нормативного правового акта в правотворческом органе;

– принятие нормативного правового акта правотворческим органом (коллегиальным или единоличным);

– подписание нормативного правового акта;

– опубликование нормативного правового акта.

Таким образом представлен законодательный процесс в Российской Федерации, который характеризуется стадийностью, позволяющей основывать его на принципах научности, обоснованностью потребностями практики, оперативностью, рациональностью и системностью.

§ 5. Конституционный статус сенаторов и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Гарантии и правовые преимущества

Специальным актом, определяющим данный статус, является Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Закон определяет права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность сенатора и депутата Государственной Думы, предусматривает правовые преимущества и их гарантии.

Закон исходит из того (ст. 1), что сенаторами являются лица, названные в Конституции Российской Федерации и ФЗ о порядке формирования Совета Федерации, уполномоченные осуществлять в этой палате законодательные и иные полномочия, предусмотрен-

[1] *Сырых В. М.* Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2012. С. 183.

ные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

Должностные лица федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления обязаны обеспечивать сенатору, депутату Государственной Думы условия для осуществления ими своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и ФЗ о статусе сенатора и депутата Государственной Думы. Напомним, что для представителя от субъекта Российской Федерации срок полномочий равен сроку полномочий законодательного органа власти и главы субъекта Российской Федерации, которые избрали или назначили данного сенатора. Срок полномочий сенаторов от Российской Федерации составляет шесть лет, из них не более семи могут быть назначены пожизненно. Также пожизненно становится сенатором бывший Президент РФ – при истечении срока его полномочий или уходе в отставку.

Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания его депутатом и прекращается со дня начала работы Государственной Думы нового созыва.

ФЗ о статусе сенатора и депутата Государственной Думы закрепляет такую разновидность правового преимущества парламентария, как правовой иммунитет.

Правовой иммунитет *– это юридически оформленное преимущество, состоящее в правомерном наделении конкретно обозначенных субъектов права дополнительными гарантиями, заключающимися в их неприкосновенности при привлечении к юридической ответственности и неподверженности обязанностям и запретам, установленным национальным законодательством и нормами международного права*[1].

Парламентарии обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Согласно ст. 19 названного Закона сенатор, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты не могут быть:

а) привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

---

[1] *Репьев А. Г.* Категория «иммунитет» в системе правовых преимуществ: теория, методология, практика / под ред. проф. А. С. Мордовца. М., 2013. С. 57–59.

Иммунитет сенатора, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, 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 сенатора, 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 сенатора, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении сенатора, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Сенатор, 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 и другие действия, соответствующие статусу сенатора и статусу депутата Государственной Думы, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями сенатор, 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 сенатора, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

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

Сенатор, депутат Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или по уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением ими своих полномочий.

Парламентарии в Российской Федерации обладают и иными видами правовых преимуществ: льготами (в виде пособий, компенсаций), привилегиями в форме преференций, субсидий, дотаций и пр.[1]

Общие правила, касающиеся социальных гарантий сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, включены в ст. 2 ФЗ о статусе сенатора и депутата Государственной Думы: «По объему социальных гарантий сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру, Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы – к Председателю Правительства Российской Федерации, Заместитель Председателя Совета Федерации и Заместитель Председателя Государственной Думы – к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации». В 2020 г. в данный Закон включена ст. 21, которая предусматривает: в случаях если другими правовыми актами для сенатора – Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, а также для членов его семьи предусмотрены иные нормы, устанавливающие более высокий уровень их правовой защиты, материального и социального обеспечения, к названным лицам применяются положения этих актов.

К социальным гарантиям относятся:

а) ежемесячное денежное вознаграждение и иные выплаты, предусмотренные данным Федеральным законом;

б) ежегодный оплачиваемый отпуск;

в) зачисление времени осуществления полномочий сенатора, депутата Государственной Думы в стаж федеральной государственной службы;

г) медицинское, санаторно-курортное обслуживание сенатора, депутата Государственной Думы и членов их семей;

д) пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти сенатора, депутата Государственной Думы;

е) обязательное государственное страхование сенатора, депутата Государственной Думы на случай причинения вреда их здоровью и имуществу;

---

[1] *Репьев А. Г.* Категории «привилегия» и «льгота» в системе правовых преимуществ: теория, практика, техника : моногр. / под ред. проф. И. Н. Сенякина. Барнаул, 2019. С. 79–90.

ж) обязательное государственное социальное страхование сенатора, депутата Государственной Думы на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения сенатором, депутатом Государственной Думы своих полномочий;

з) жилищно-бытовое обеспечение сенатора, депутата Государственной Думы, не имеющих жилой площади в г. Москве[1].

Эти общие правила детализируются в других статьях ФЗ о статусе сенатора и депутата Государственной Думы. В частности, сенатор, депутат Государственной Думы подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств федерального бюджета на сумму годового денежного вознаграждения депутата Государственной Думы в случае гибели (смерти) вследствие телесных повреждений или иного причинения вреда здоровью; причинения увечья или иного повреждения здоровья.

Перечисленные и иные правовые преимущества парламентариев выступают важными компонентами их специального правового статуса и юридическими гарантиями непредвзятости, объективности, беспристрастности их политической деятельности.

Контрольные вопросы:

1. Какую роль законодательная власть выполняет в системе сдержек и противовесов?
2. Чем обусловлена двухпалатная структура российского парламента?
3. Как соотносятся понятия «законотворческий процесс» и «законодательный процесс»?
4. Назовите стадии законодательного процесса в России.
5. Какие привилегии включаются в специальный правовой статус сенатора и депутата Государственной Думы?

Рекомендуемая литература по теме:

Желдыбина, Т. А. Законотворчество в России: эволюция и современность : моногр. – Москва : ИНФРА-М, 2021. – 152 с.

Залоило, М. В. Современные юридические технологии в правотворчестве : науч.-практ. пособие / под ред. Д. А. Пашенцева. – Москва : ИЗиСП : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 184 с.

[1] О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федер. закон № 3-ФЗ от 8 мая 1994 г. : в ред. от 31 июля 2023 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/ (дата обращения: 10.11.2023).

Керимов, Д. А. Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие. – Москва : Норма, 2000. – 127 с.

Миронов, А. Н. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления : учеб. пособие / А. Н. Миронов, С. Н. Ушаков. – Москва : ИНФРА-М, 2020. – 201 с.

Придворов, Н. А. Правообразование и правообразующие факторы в праве : моногр. / Н. А. Придворов, В. В. Трофимов. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 400 с.

ГЛАВА 5. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Понятие и признаки исполнительной власти

Исполнительная власть – это неотъемлемый элемент государственного механизма, построенного на принципе разделения властей. В самом общем виде исполнительную власть можно определить как деятельность органов и должностных лиц, обладающих соответствующей компетенцией, направленную на исполнение установленных нормативными правовыми, правовыми или правоприменительными актами положений. Раскрывая понятие «исполнительная власть», важно уяснить, что сущность данной ветви власти состоит в осуществлении управленческой деятельности (государственном или публичном управлении).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации[1] осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации. В ФКЗ о Правительстве закреплено более объемное в содержательном плане понятие исполнительной власти: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации»[2].

Обращаясь к нормам первой главы ФКЗ о Правительстве, следует обратить внимание на два аспекта. С одной стороны, название первой статьи свидетельствует о том, что Правительство России определяется не как высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, как это было закреплено в тек-

[1] В науке конституционного права выделяют несколько понятий, используемых для обозначения органов исполнительной власти: «исполнительная власть в Российской Федерации», «исполнительная власть Российской Федерации», «исполнительная власть субъектов Российской Федерации». В рамках данной главы основной акцент будет сделан на рассмотрении системы федеральных органов исполнительной власти.

[2] О Правительстве Российской Федерации : Федер. конституционный закон № 4-ФКЗ : одобрен Гос. Думой 27 окт. 2020 г. : одобрен Советом Федерации 3 нояб. 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

сте ранее действовавшего федерального конституционного закона, а как орган публичной власти. Данное положение является своего рода основой развития отношений Правительства России не только с органами исполнительной власти Российской Федерации, но и органами законодательной и судебной власти на основе соблюдения принципов согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на всех уровнях, а также единства системы публичной власти в Российской Федерации.

С другой стороны, ст. 1 ФКЗ о Правительстве содержит ряд норм, которые определяют правовое положение Президента России в системе исполнительной власти Российской Федерации. Данные нормы акцентируют внимание на вопросе определения места главы государства в системе разделения властей, поскольку название статьи звучит «Исполнительная власть Российской Федерации...». Нельзя не вспомнить слова одного из основоположников теории разделения властей Ш. Л. Монтескьё, указавшего на необходимость сосредоточения исполнительной власти в руках главы государства: «Исполнительная власть должна быть в руках монарха, так как эта сторона правления, почти всегда требующая действия быстрого, лучше выполняется одним, чем многими; напротив, все, что зависит от законодательной власти, часто лучше устраивается многими, чем одним»[1].

Основная идея в теории разделения властей сводится к необходимости реального и взаимного сдерживания или ограничения властных полномочий в целях предупреждения угрозы произвола власти. И, как это ни странно, в первую очередь это относится к установлению контроля за осуществлением своих полномочий органами и должностными лицами, представляющими исполнительную власть. Объем полномочий, который охватывается исполнительной властью, диапазон сфер общественной жизни, совокупность имеющихся в арсенале сил и средств для достижения поставленных задач свидетельствуют о неизбежности таких негативных проявлений, как корыстная заинтересованность, попустительство и злоупотребление полномочиями, установление неформальных взаимоотношений, лоббирование частных интересов, которые могут быть обусловлены как политическими, так и социальными, психологическими, правовыми, культурными и иными факторами. Справедливо утверждение М. В. Баглая: «Выполняя в целом безусловно

[1] *Монтескьё Ш. Л.* О духе законов // Гражданское общество в России : науч. электрон. б-ка : сайт. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye_O%20dukhe.pdf (дата обращения: 10.11.2023).

полезную и необходимую функцию, исполнительная власть почти во всех странах и на всех уровнях обнаруживает тенденцию к разбуханию государственного аппарата, коррупции, чиновничьему произволу. Обилие разного рода министерств и ведомств объективно требует высокой координации их деятельности, что, увы, достигается далеко не всегда»[1].

Вместе с тем исполнительная власть – это та ветвь государственной власти, которая осуществляет весь комплекс существующих и потенциально возможных сложнейших функций, направленных на обеспечение нормального функционирования государства. Сложно представить государство, хоть на минуту лишенное возможности осуществлять исполнительную власть.

Таким образом, в системе разделения властей исполнительная власть занимает особое положение, что предполагает наличие ряда отличительных признаков.

Системный характер. Органы исполнительной власти образуют единую довольно большую по субъектно-объектному составу иерархически построенную систему органов и должностных лиц. Системный характер в организации публичной власти следует из нормы, закрепленной в п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации, согласно которому установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности относится к ведению Российской Федерации. Конституционным Судом РФ дано разъяснение, что системность в формировании федеральных органов власти следует понимать как «единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов»[2]. Системность исполнительной власти объединяется целями государственного управления. Именно на исполнительную власть ложится вся ответственность проведения социальных, экономических, культурных, политических реформ и преобразований, направленных на претворение законов в жизнь. Кроме того, системность позволяет выстраивать иерархию структурных элементов, направленную

[1] *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учеб. 14-е изд., изм. и доп. М., 2023. С. 570.

[2] По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 янв. 1999 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

на достижение целостности, организованности и эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Подзаконный характер. Организация и осуществление исполнительной власти носит подзаконный характер, т. е. реализуется на основании норм законов и других нормативных правовых актов. В этом аспекте исполнительную власть нередко называют вторичной по отношению к законодательной власти, подчеркивая ее подчиненное положение. Однако здесь следует учитывать два немаловажных аспекта. Во-первых, система и структура федеральных органов исполнительной власти определяются не только Конституцией Российской Федерации, ФКЗ о Правительстве или иными федеральными конституционными или федеральными законами, но и указами Президента России, что согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П не противоречит Конституции Российской Федерации. Положение Президента России в системе исполнительной власти Российской Федерации было рассмотрено выше. Во-вторых, Правительство России – это один из наиболее «активных» субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. С начала работы Государственной Думы VIII созыва Правительством России внесено на рассмотрение (или перешло из предыдущих созывов) 1 033 законопроекта, из которых по 233 законопроектам продолжается работа, а по 800 – завершена (по состоянию на 20 ноября 2023 г.)[1].

Самостоятельность. В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации органы исполнительной власти, наряду с органами законодательной и судебной власти, самостоятельны. Самостоятельность предполагает закрепление за каждым органом исполнительной власти своей собственной сферы деятельности, исключающей возможность вмешательства и оказания какого-либо воздействия представителями других ветвей власти, за исключением осуществления контрольно-надзорных полномочий. Самостоятельность исполнительной власти обеспечивается обладанием значительными ресурсами при осуществлении своих полномочий: правотворческими (правом издания собственных правовых актов на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента России); орга-

[1] Информация по субъектам права законодательной инициативы о прохождении законопроектов и законов в Государственной Думе текущего созыва // СОЗД ГАС «Законотворчество» : сайт. URL: https://sozd.duma.gov.ru/oz_info_spzi/spzi_list (дата обращения: 20.11.2023).

низационными (возможностью определять и корректировать систему и структуру органов исполнительной власти на всех уровнях публичной власти, создавать иные, не предусмотренные федеральными законами государственные органы и учреждать государственные должности); финансовыми (находящимся в собственности имуществом; бюджетными средствами; установлением в системе налогообложения федеральных, региональных налогов, а также местных налогов и сборов) и иными.

Единство. Единство исполнительной власти в Российской Федерации предполагает существование так называемой «исполнительной вертикали», которая формируется в соответствии с принципами федерализма в зависимости от разграничения предметов ведения и полномочий между находящимися на разных уровнях публичной власти органами: федеральными, региональными и местными. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено к вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ст. 71 Конституции Российской Федерации), что выступает юридической гарантией единства исполнительной власти. Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал, что данное право направлено на достижение цели обеспечения единства всей системы публичной власти в Российской Федерации[1].

Единство системы публичной власти законодательно закреплено в качестве основного принципа деятельности Правительства России, а также как принцип деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации. Президент России в этом вопросе выступает своего рода «диспетчером», поскольку наделен полномочием обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Нельзя не вспомнить управленческие решения Президента России в 90-х гг., оформленные указами и направленные на сохранение системы органов исполнительной власти. Так, Указом Президента РФ от 8 апреля 1993 г. № 430 «Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР»

[1] Например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2017 г. № 3090-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Богданова Алексея Евгеньевича и Покровенко Андрея Константиновича на нарушение их конституционных прав положением пункта 3.2 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"».

решения Верховного Совета Мордовской ССР об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР признаны противоречащими Конституции Российской Федерации. Данный пример является весьма показательным. Конституционный Суд РФ признал данный Указ не соответствующим Конституции Российской Федерации[1]. В особом мнении судьями Конституционного Суда РФ Н. В. Витруком и А. Л. Кононовым было указано на нарушение единства системы исполнительной власти в данной ситуации. Таким образом, единство исполнительной власти – это обязательный исторически сложившийся признак системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Осуществление исполнительно-распорядительной (управленческой) деятельности. В советской правовой доктрине исполнительно-распорядительная деятельность, т. е. работа центральных органов исполнительной власти и местных органов государственной власти, носила название «государственное управление». Подобный подход был объясним отрицанием советской государственно-правовой моделью принципа разделения властей как принципа «буржуазного» происхождения. Переход от «органов государственного управления» к «органам исполнительной власти» был обусловлен необходимостью реализации принципа разделения единой государственной власти на три независимые ветви.

Деятельность органов исполнительной власти направлена на организацию исполнения и непосредственное исполнение нормативных правовых актов. Исполнительно-распорядительная (управленческая) деятельность выступает формой осуществления функций исполнительной власти. Функциями исполнительной власти выступают: исполнительная (правоприменительная), правозащитная, нормотворческая, охранительная, регулирующая, социально-экономическая, функция обеспечения законности[2]. Отличительной

---

[1] По делу о проверке конституционности Закона Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года «Об упразднении постов Президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Мордовской ССР», Постановления Верховного Совета Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов Президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Мордовской ССР", Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года «Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР» : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 3 июня 1993 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1993. № 30. Ст. 1183.

[2] Общее административное право : учеб. : в 2 ч. / П. Н. Бирюков [и др.] ; под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 55.

чертой исполнительно-распорядительной деятельности является ее универсальный характер, который свидетельствует о распространении властных полномочий на все сферы жизнедеятельности, в том числе и те, в которых присутствие человека является лишь потенциально возможным. Кроме того, исполнительная власть как управленческая деятельность имеет в своем арсенале весь комплекс средств и методов правового воздействия (метод дозволения, стимулирования, ограничения, рекомендации), включая методы убеждения и принуждения. Применение метода принуждения обусловлено имманентной связью власти, включая исполнительную, с самим феноменом государства, сущность которого предполагает обязательное наличие механизма государственного принуждения.

§ 2. Система и структура федеральных органов исполнительной власти

Действовавшие в 1990-х – начале 2000-х гг. нормативные правовые акты Президента России, устанавливающие систему и структуру «центральных органов федеральной исполнительной власти», предусматривали шесть видов федеральных органов исполнительной власти: министерство Российской Федерации, государственный комитет Российской Федерации, комитет Российской Федерации, федеральную службу, российское агентство, федеральную инспекцию[1].

В настоящее время в соответствии с ч. 5 ст. 1 ФКЗ о Правительстве структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом России по предложению Председателя Правительства России. Использование термина «структура» встречается и в ч. 6 указанной статьи, наделяющего Президента РФ правом определения органов «в структуре федеральных органов исполнительной власти», которые подчиняются Президенту России или Правительству России. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что в систему органов исполнительной власти входят *федеральные министерства*, *федеральные службы* и *федеральные агентства*. Несмотря на отсутствие букваль-

[1] О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти : Указ Президента Рос. Федерации от 30 сент. 1992 г. № 1148 : в ред. от 15 окт. 1992 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru (дата обращения: 12.02.2023). Режим доступа: для зарегистрир. пользователей.

ного указания на Правительство России как элемент системы федеральных органов исполнительной власти в нормах действующих указов Президента РФ, формулировка, содержащаяся в ст. 1 ФКЗ о Правительстве: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти...», позволяет утверждать об особом, центральном месте Правительстве России в системе федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ является коллегиальным органом публичной власти, что предполагает обязательное личное участие членов Правительства России в формировании его позиции, а также то, что ни одно лицо не может присвоить себе всю полноту власти и правомочий данного органа.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента России и Правительства России сфере деятельности. Федеральное министерство уполномочено самостоятельно осуществлять правовое регулирование установленной сферы деятельности, если иное не предусмотрено федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ. Федеральное министерство осуществляет контроль деятельности входящих в его состав федеральных служб и федеральных агентств.

Вместе с тем федеральное министерство лишено функции контроля и надзора, управления государственным имуществом, если иное не предусмотрено Указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» за Министерством внутренних дел Российской Федерации, наряду с иными полномочиями, закреплены полномочия в сфере миграции, по контролю за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Федеральная служба – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью,

общественной безопасности. Федеральная служба лишена права осуществлять нормативное правовое регулирование, за исключением случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, но вправе осуществлять правовое регулирование указанной сферы с помощью индивидуальных правовых актов, издаваемых на основании и во исполнение норм федерального законодательства, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных министерств. Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» закреплено, что федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности издает в пределах своих полномочий нормативные акты.

Федеральное агентство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Так же как и федеральные службы, федеральные агентства лишены права осуществления нормативного правового регулирования установленной сферы деятельности, но вправе издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение федерального законодательства, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ или федерального министра.

Федеральные министерства возглавляются федеральными министрами, а федеральные службы и федеральные агентства – руководителями (директорами).

Согласно Указу Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» структура федеральных органов исполнительной власти включает:

1. *Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:* Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации и др. (всего 19 федеральных органов исполнительной власти).

2. *Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам*: Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство спорта Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и др. (всего 41 федеральный орган исполнительной власти).

3. *Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ:* Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство по делам молодежи и другие (всего 9 федеральных органов исполнительной власти).

Таким образом, структуру федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации составляют 21 федеральное министерство, 30 федеральных служб, 18 федеральных агентств.

§ 3. Порядок формирования и состав Правительства Российской Федерации

Конституционно-правовой статус Правительства РФ определяется Конституцией Российской Федерации и принятым в 2020 г. ФКЗ о Правительстве. В Конституции Российской Федерации Правительству РФ отведена отдельная гл. 6 «Правительство Российской Федерации», состоящая из восьми статей: ст. 110–117. Вместе с тем ряд норм, регламентирующих правовое положение Правительства РФ, содержится и в других главах Конституции Российской Федерации: гл. 1 «Основы конституционного строя» (ст. 11); гл. 3 «Федеративное устройство» (ст. 78); гл. 4 «Президент Российской Федерации» (ст. 83, 92); гл. 5 «Федеральное Собрание» (ст. 103, 104); гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» (ст. 125).

ФКЗ о Правительстве регламентирует такие вопросы, как правовая основа деятельности Правительства РФ, состав и порядок

формирования Правительства РФ, принципы деятельности Правительства РФ, общие полномочия Правительства РФ и полномочия Правительства РФ в отдельных сферах, организация деятельности Правительства РФ, прекращение полномочий Правительства РФ и др.

Еще одним основополагающим правовым актом, регулирующим деятельность Правительства РФ, выступает Регламент Правительства, утвержденный постановлением Правительства РФ[1]. Регламент Правительства определяет организацию и планирование работы Правительства РФ, порядок подготовки и проведения заседаний Правительства РФ, порядок подготовки, внесения и рассмотрения Правительством РФ правовых актов, особенности законопроектной деятельности Правительства РФ, порядок взаимодействия Правительства РФ с органами законодательной и судебной власти.

Ранее действовавший закон 1997 г. в иерархии органов исполнительной власти отводил Правительству РФ первое место: в его тексте содержались формулировки «высший исполнительный орган государственной власти» и «возглавляет единую систему исполнительной власти». Действующий ФКЗ о Правительстве определяет Правительство РФ как орган публичной власти, который обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды.

ФКЗ о Правительстве в своих положениях подчеркивает «особые» взаимоотношения органов исполнительной власти и, в частности, Правительства РФ с Президентом РФ. В результате изменений, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации «под общим руководством Президента РФ» (ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации). Президент РФ осуществляет непосредственное руководство деятельностью ряда федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, а также обеспечивает согласованное функ-

[1] О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 : в ред. от 30 июня 2022 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47927/ (дата обращения: 12.07.2022).

ционирование и взаимодействие Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.

Во многом этот процесс можно назвать закономерным для российской конституционно-правовой модели. После того как в 1991 г. учреждена должность Президента сначала РСФСР, а затем – Российской Федерации, в текст Конституции 1978 г. были внесены изменения, согласно которым Президент РФ провозглашался высшим должностным лицом Российской Федерации и главой исполнительной власти в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не закрепляет какие-либо принципы, лежащие в основе деятельности Правительства РФ. Данные *принципы* устанавливаются ст. 3 ФКЗ о Правительстве. К их числу законодателем отнесены:

– верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов;

– народовластие;

– ответственность;

– гласность;

– обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

– единство системы публичной власти.

В *структуре* Правительства РФ представлены:

– Председатель Правительства РФ – должностное лицо, осуществляющее полномочия организационно-распорядительного характера. Систематически информирует главу государства и несет персональную ответственность перед ним за работу Правительства РФ;

– заместители Председателя Правительства РФ, включая Первого заместителя Председателя Правительства РФ – рассматривают конкретные вопросы деятельности Правительства РФ, координируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, обеспечивают исполнение ими решений Президента РФ и Правительства РФ;

– федеральные министры – участвуют в заседаниях Правительства РФ, руководят и организуют работу соответствующих министерств, отчитываются о проделанной работе перед Правительством РФ и Президентом РФ, участвуют в разработке актов Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ организует работу Правительства РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ. Важным конституционным положением стало закрепление нормы, согласно которой Председатель Прави-

тельства РФ несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий (ст. 113 Конституции Российской Федерации). Данное положение указывает на полупрезидентскую (смешанную) форму правления в Российской Федерации.

Изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., установили требования, предъявляемые к кандидату в члены Правительства РФ, которые дублируются в ст. 6 ФКЗ о Правительстве: гражданство Российской Федерации, а также достижение возраста 30 лет. Требования к постоянному проживанию на территории Российской Федерации закон не содержит, однако он логически вытекает из запрета иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной действительный документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Председатель Правительства РФ назначается на должность Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Напомним, что до внесения изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. кандидатура Председателя Правительства РФ согласовывалась Государственной Думой. На первый взгляд – формальная «игра» терминами «утверждение» и «дача согласия», на практике несет очень важное юридическое последствие. Утверждение состоит в придании документу или какому-то действию юридической силы, подтверждение его подлинности. В то время как согласие (даже не согласование!) предполагает отсутствие возражений по предлагаемой кандидатуре.

Глава государства вносит в Государственную Думу кандидатуру Председателя Правительства РФ не позднее двухнедельного срока с момента вступления в должность (в том числе в случае отставки прежнего Правительства РФ), которая рассматривается Государственной Думой в течение недели со дня внесения представления. Если Государственная Дума отклоняет предложенную кандидатуру, Президент РФ обязан представить очередного кандидата или вправе повторно представить отклоненного кандидата в течение одной недели. Установление столь коротких сроков обусловлено необходимостью непрерывного функционирования Правительства РФ. Более того, несмотря на довольно важную роль высшего законодательного органа в механизме формирования Правительства РФ, предлагать кандидатуры на ведущие должности в Правительстве РФ Государственная Дума не вправе, это прерогатива Президента РФ.

Позиция Конституционного Суда РФ, указывающая на дискреционный характер полномочий Президента РФ вносить одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства РФ второй и третий раз или предлагать новую кандидатуру на утверждение Государственной Думой[1], была законодательно закреплена в ч. 6 ст. 7 ФКЗ о Правительстве.

В случае временного отсутствия по тем или иным причинам Председателя Правительства РФ исполнение его обязанностей возлагается Президентом РФ на одного из заместителей. Если Президентом РФ решение об исполнении обязанностей Председателя Правительства РФ на время его отсутствия не принято, временное исполнение возлагается на одного из заместителей Председателя Правительства РФ в соответствии с распределением обязанностей, установленным Председателем Правительства РФ (ст. 8 ФКЗ о Правительстве).

Заместители Председателя Правительства РФ назначаются на должность Президентом РФ после утверждения их кандидатур Государственной Думой. Решение об утверждении или отклонении кандидатуры на пост Заместителя Председателя Правительства РФ принимается Государственной Думой не позднее недельного срока со дня представления. Кандидатура Заместителя Председателя Правительства РФ представляется на утверждение Государственной Думой Председателем Правительства РФ в случаях:

– формирования нового состава Правительства РФ – не позднее двухнедельного срока со дня назначения на должность Председателя Правительства РФ;

– если должность Заместителя Председателя Правительства РФ стала вакантной после назначения на должность Председателя Правительства РФ – не позднее недельного срока со дня появления вакантной должности Заместителя Председателя Правительства РФ;

– если должность Заместителя Председателя Правительства РФ стала вакантной до назначения на должность Председателя Правительства РФ – не позднее недельного срока со дня назначения на должность Председателя Правительства РФ.

В случае утверждения Государственной Думой представленной кандидатуры Заместителя Председателя Правительства РФ

[1] По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 дек. 1998 г. № 28-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

Президент РФ назначает данную кандидатуру. Вместе с тем Государственная Дума может отклонить представленную кандидатуру. В этом случае Председатель Правительства РФ вправе представить новую кандидатуру или повторно представить ту кандидатуру, которая была отклонена Государственной Думой. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Президент РФ вправе назначить Заместителя Председателя из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ, без утверждения Государственной Думой.

Федеральные министры назначаются Президентом РФ. Часть состава Правительства РФ формируется при участии Совета Федерации, а другая часть – при непосредственном участии Государственной Думы. Так, федеральные министры, ведающие вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, назначаются Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации. Совет Федерации в течение одной недели со дня внесения Президентом РФ представления информирует Президента РФ о результатах рассмотрения кандидатуры.

Другие федеральные министры назначаются Президентом РФ после утверждения их кандидатур Государственной Думой. Представление по кандидатуре федерального министра вносит Председатель Правительства РФ в случаях:

– формирования нового состава Правительства РФ – не позднее двухнедельного срока со дня назначения на должность Председателя Правительства РФ;

– если должность федерального министра стала вакантной после назначения на должность Председателя Правительства РФ – не позднее недельного срока со дня появления вакантной должности федерального министра;

– если должность федерального министра стала вакантной до назначения на должность Председателя Правительства РФ – не позднее недельного срока со дня назначения на должность Председателя Правительства РФ.

Если Государственная Дума утверждает представленную кандидатуру федерального министра, Президент РФ обязан назначить данную кандидатуру на должность федерального министра, поскольку законодательно установлено правовое ограничение, выраженное с использованием конструкции «не вправе» (ч. 6 ст. 10 ФКЗ о Правительстве). Государственная Дума вправе отказать в утверждении представленной кандидатуры. В этом случае Пред-

седатель Правительства РФ вправе представить новую кандидатуру или повторно представить ту кандидатуру, которая была отклонена Государственной Думой. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Президент РФ вправе назначить федерального министра из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ, без утверждения Государственной Думой.

В случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ, заместители Председателя Правительства РФ, федеральные министры могут замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальные должности, кроме должностей законодательной ветви власти (законодательные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума). Так, Указом Президента РФ Ю. П. Трутнев в 2013 г. назначен Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе[1].

В соответствии с Регламентом Правительства РФ для решения любых вопросов, в том числе требующих оперативного вмешательства, а также в случае необходимости принятия нормативных правовых или правовых актов собирается Президиум Правительства РФ. В состав Президиума Правительства РФ входят Председатель Правительства РФ, его заместители, а также отдельные федеральные министры (Министр внутренних дел Российской Федерации, Министр труда и социальной защиты и др.). В заседании Президиума Правительства РФ, как и в заседаниях Правительства РФ, может участвовать Президент РФ.

Функции по контролю за соблюдением требований Регламента Правительства РФ при внесении проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, международных договоров Российской Федерации и других документов, требующих рассмотрения в Правительстве РФ, возлагаются на Аппарат Правительства РФ. В структуру Аппарата Правительства РФ входит руко-

[1] О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации – полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе : Указ Президента Рос. Федерации от 31 авг. 2013 г. № 692 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 35. Ст. 4508.

водство, департаменты, управления, секретариаты. Аппарат Правительства РФ предоставляет экспертные заключения на проекты правовых актов, осуществляет контроль за выполнением поручений и распоряжений Правительства РФ, а также выполняет иные функции.

На основании правовых актов Президента РФ и Правительства РФ для решения как текущих, так и оперативных задач создаются координационные или совещательные органы – советы и комиссии Правительства РФ, в состав которых могут входить как члены Правительства РФ, так и представители других органов публичной власти: высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, руководители государственных корпораций, руководители банков и другие должностные лица. Примером таких органов являются: Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; Правительственная комиссия по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций; Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации; Консультативный совет по иностранным инвестициям в России и др.

§ 4. Полномочия Правительства Российской Федерации

В соответствии с ФКЗ о Правительстве полномочия, осуществляемые Правительством РФ, можно условно разделить на общие и специальные. К *общим полномочиям* законодателем отнесены:

1) организация реализации внешней и внутренней политики Российской Федерации;

2) осуществление взаимодействия органов публичной власти и координации их деятельности в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации;

3) обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, координация и контроль деятельности органов исполнительной власти;

4) участие в установлении правовых основ системы образования, воспитания, здравоохранения, медицинского обеспечения, развития физической культуры и спорта;

5) обеспечение реализации национальных целей, закрепленных в стратегических документах планирования, национальных

проектов, формирование и реализация федеральных целевых программ и общенациональных планов действий;

6) реализация права законодательной инициативы.

По соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Правительство РФ может как брать на себя осуществление переданных органами исполнительной власти субъектов РФ, так и передавать осуществление части полномочий, если это не противоречит нормам федерального законодательства.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Правительство РФ направляет в законодательные и исполнительные органы публичной власти субъектов Российской Федерации проекты своих решений. Предложения законодательных и исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

В соответствии со ст. 85 Конституции Российской Федерации Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правительство РФ в этом аспекте вправе вносить Президенту РФ предложения о приостановлении действия подобных актов в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Если говорить о специальных полномочиях Правительства РФ, то их перечень закреплен в ст. 114 Конституции Российской Федерации. *Специальные полномочия* можно дифференцировать в зависимости от сфер деятельности.

1. Бюджет и финансы. Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе бюджет, исполняет бюджет, представляет Государственной Думе отчет о его исполнении, обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики (подп. «а», «б» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации). Данное полномочие состоит также в принятии мер по проведению единой политики цен, проработке и реализации налоговой политики, а также систематическом информировании Государственной Думы о ходе исполнения бюджета.

2. Экономика. Правительством РФ осуществляется регулирование экономических процессов, обеспечение единства экономического пространства, выработка инвестиционной политики, управление федеральной собственностью. Кроме того, Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денеж-

ной политики (подп. «б», «г» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации).

3. Социальная сфера. Правительство России проводит в Российской Федерации единую социально ориентированную государственную политику, реализует пенсионную политику, обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, обеспечивает реализацию политики в области социального страхования (подп. «в», «в.2» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации). Отдельные полномочия затрагивают отношения с институтами гражданского общества. Правительство РФ реализует меры, направленные на поддержание институтов гражданского общества, обеспечивает возможность их участия в осуществлении государственной политики, содействует развитию предпринимательской и частной инициативы (подп. «е.1», «е.2», «е.3» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации).

4. Оборона и безопасность: принятие Правительством РФ мер по обеспечению обороны страны, защите территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации, укреплению международного мира и безопасности, охране государственной границы. Правительство РФ обеспечивает выполнение программ по вооружению армии; разрабатывает и реализует политику в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью (подп. «д», «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации).

5. Наука и образование. Правительство РФ обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала (п. «в.1» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации), проводит единую политику в сфере образования, обеспечивает государственную поддержку развития культуры.

6. Внешняя политика. Правительство РФ обеспечивает меры по реализации внешней политики государства (п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации), заключает в пределах своих полномочий международные договоры, оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, реализует геополитические интересы Российской Федерации.

7. Экология. Правительство РФ создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры; осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, сниже-

ние негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия стран (подп. «е.5», «е.6» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации).

Более подробно полномочия Правительства РФ раскрываются в ст. 14–26 ФКЗ о Правительстве, к числу которых относятся полномочия Правительства РФ в области:

– социального обеспечения;
– защиты семьи и детства;
– здравоохранения;
– трудовых отношений;
– экономики;
– бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики;
– взаимодействия с институтами гражданского общества;
– науки, образования и культуры;
– охраны окружающей среды и природопользования;
– обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью;
– обеспечения обороны страны и безопасности государства;
– внешней политики и международных отношений;
– законодательной деятельности.

Прекращение полномочий Правительства РФ. Законодательно не установлен срок полномочий Правительства РФ – он напрямую связан со сроком полномочий Президента РФ. В соответствии со ст. 116 Конституции РФ и ст. 34 ФКЗ о Правительстве перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия. Такое решение оформляется распоряжением в день вступления в должность Президента РФ. Важной проблемой здесь может стать вопрос о поддержании Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ в случае изменения ее состава, так как Государственная Дума избирается сроком на 5 лет, а Президент РФ – на 6 лет, и подобное расхождение приводит к необходимости поддержания со стороны «нижней палаты» парламента действующего состава Правительства РФ. Более того, Конституция Российской Федерации не требует обязательного «переутверждения» Председателя Правительства РФ и в случае досрочного роспуска Государственной Думы.

Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Аналогичная норма распространяется и на отдельных должностных лиц в составе Правительства РФ: Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, обладающих

правом подать в отставку, которая принимается или не принимается Президентом РФ.

Президент РФ вправе принять решение об отставке Правительства РФ, в том числе в предусмотренном Конституцией Российской Федерации случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ.

Решение Государственной Думы о недоверии Правительству РФ принимается на заседании Государственной Думы простым большинством голосов от общего числа депутатов. В данном случае решающая роль отводится Президенту РФ, который, реализуя свое дискреционное право, может отправить Правительство РФ в отставку или не согласиться с решением Государственной Думы. В случае повторного выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой в течение трех месяцев дискреционное полномочие Президента приобретает форму дискреционной обязанности, поскольку законом установлена императивная норма: «Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы» (ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации).

Председатель Правительства РФ вправе сам поставить вопрос перед Государственной Думой о доверии Правительству РФ. Как отмечено в Регламенте Государственной Думы, подобное решение, оформленное в форме представления, подлежит «немедленному распространению среди депутатов Государственной Думы». Это предполагает внеочередной порядок рассмотрения вопроса на заседании Государственной Думы, который подлежит рассмотрению в течение семи дней. Решение о доверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов, а результат оформляется постановлением Государственной Думы.

Если Государственная Дума откажет в доверии Правительству РФ, Президент РФ в течение семи дней вправе принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Однако если в течение трех месяцев Правительством РФ будет вновь поставлен вопрос перед Государственной Думой о доверии, а Государственная Дума вновь откажет в доверии, то вступит в действие императивная норма, которая обязывает Президента РФ принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы (ч. 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации).

Подобные «принудительные» механизмы прекращения полномочий Правительством РФ, безусловно, необходимы, но их воз-

можная реализация будет свидетельством рассогласованности деятельности ветвей власти, отсутствия стабильности и единства, что может привести к глубокому политическому кризису с непоправимыми последствиями, о которых история отечественного конституционного строительства знает не понаслышке. Поэтому важной гарантией стабильности и непрерывности государственного управления является норма, предусматривающая возможность деятельности Правительства РФ до момента формирования нового Правительства РФ по поручению Президента РФ.

§ 5. Акты Правительства Российской Федерации

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ Правительство России издает *постановления* (акты, имеющие нормативный характер) *и распоряжения* (акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера), обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. В случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ. В соответствии с Регламентом Правительства РФ проекты актов вносятся в Правительство РФ вместе с пояснительной запиской, содержащей информацию о согласовании проекта акта, соответствии проекта акта нормам международного права, обоснование необходимости принятия акта, результаты аналитики, прогнозируемые последствия принятия акта. В зависимости от предмета правового регулирования акта Правительства РФ Регламентом Правительства устанавливаются требования к наличию ряда сопроводительных документов. Так, если содержание акта затрагивает сферу международных отношений, то обязательным является согласование с Министерством иностранных дел Российской Федерации, а в отдельных случаях – с Министерством юстиции Российской Федерации. Проекты актов, влияющие на доходы или расходы бюджета

того или иного уровня бюджетной системы Российской Федерации, требуют финансово-экономического обоснования.

Если проект акта Правительства РФ предполагает внесение изменений в другие акты, эти изменения вносятся одновременно в виде проекта отдельного акта. Содержащиеся в акте Правительства РФ поручения должны устанавливать срок их исполнения. Обязательным требованием является согласование проекта акта с органами, к сфере деятельности которых относятся вопросы, содержащиеся в акте. Состав таких органов определяется Заместителем Председателя Правительства РФ или руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект акта.

Подготовка к рассмотрению внесенных проектов актов осуществляется в течение 15 дней, а для проектов актов Президента РФ, актов об утверждении государственных программ, по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – 30 дней. На проект акта составляется экспертное заключение Аппарата Правительства РФ, содержащее оценку соблюдения требований Регламента Правительства РФ. Проекты актов с соответствующими экспертными заключениями рассматриваются заместителями Председателя Правительства РФ (в соответствии с распределением обязанностей) и представляются Председателю Правительства РФ на подпись или для внесения на заседание Правительства РФ.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства РФ установлен Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к опубликованию, за исключением тех актов или их отдельных положений, которые содержат государственную тайну или сведения конфиденциального характера. Подписанные акты Правительства РФ в течение 10 дней подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Акты Правительства РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

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

В актах Правительства РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Контрольные вопросы:

1. Раскройте понятие и признаки исполнительной власти.
2. Определите место Правительства РФ в системе исполнительной власти.
3. Каков порядок формирования Правительства РФ?
4. Перечислите и раскройте полномочия Правительства РФ. В чем особенности прекращения полномочий Правительства РФ?

Рекомендуемая литература по теме:

Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс : в 2 т. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. – Т. 2. – 928 с.

Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. – 14-е изд., изм. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2023. – 704 с.

Монтескьё, Ш. Л. О духе законов / пер. Д. Хаустовой. – Москва : РИПОЛ классик, 2018. – 690 с.

Общее административное право : учеб. : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. – Ч. 1. – 760 с.

ГЛАВА 6. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Общая характеристика и функции судебной власти

Возникновение конфликтов между различными сторонами общественных отношений неизбежно даже в идеально выстроенном правовом государстве. Принятие законов законодательной властью, их исполнение органами и должностными лицами исполнительной власти не может предотвратить столкновение интересов различных субъектов и в полной мере обеспечить неуклонное исполнение правовых предписаний. Эта задача находится в компетенции правоохранительных органов, в том числе и судов.

Характеризуя судебную власть, Ш. Монтескьё указывал на недостижимость свободы в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной[1]. Знаменитый юрист П. Д. Баренбойм, напротив, подчеркивал, что у древних иудеев судебная власть возникла самой первой, а появление судей предшествовало появлению царей[2].

В подлинно демократическом государстве именно судебная власть выполняет важнейшую для человека задачу – охраняет и защищает его права и свободы. Правосудие является необходимым для общества способом цивилизованного решения возникающих противоречий. Несмотря на то что разрешение спора в судебном порядке – это уже в определенной степени конфликт, вызванный столкновением интересов двух или более сторон, правосудие позволяет достичь разрешения конфликта, не прибегая к правилу «кто сильный – тот и прав», а с позиции известных всем формально закрепленных в правовых актах правил поведения. Правосудие необходимо еще и потому, что именно суд позволяет применить к человеку меры принуждения легально, т. е. в установленном законом порядке, или, напротив, – защитить от неправомерного применения мер принуждения со стороны государства или третьих лиц.

Защищая и охраняя права и свободы, обеспечивая исполнение возложенных обязанностей, суд занимает положение посредника между физическими лицами, физическими и юридическими лицами, государством и обществом в лице отдельного человека или

---

[1] *Монтескьё Ш.Л.* Указ. соч.

[2] *Баренбойм П. Д.* Первая конституция мира. Библейские корни независимости суда. М., 1997. 141 с.

группы лиц. Подобная посредническая роль может быть эффективной только в том случае, если удовлетворяются интересы всех без исключения сторон общественных отношений, сохраняется баланс конституционно защищаемых ценностей, прав и обязанностей, частных и публичных интересов. Судебная власть должна обеспечивать не только стабильность и преемственность выносимых решений, но и возможность исправления допущенных судебных ошибок. Недостаточно обоснованные, противоречащие ранее вынесенным судебным решениям высших судов, основанные на недостоверных доказательствах судебные решения получают довольно острую общественную оценку, поскольку именно суд для общества выступает воплощением разума и справедливости. Выступая в ноябре 2022 г. на X Всероссийском съезде судей, Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин подчеркнул, что «...судья в каждом споре должен найти справедливый баланс конкурирующих прав и законных интересов сторон. Без этого не будет ни справедливого правосудия, ни правового государства»[1].

Абсолютно все современные конституции содержат положения (статьи, разделы, главы), посвященные судебной власти. Так, Конституция Франции содержит раздел VII «О судебной власти»; Конституция Германии включает раздел IX «Правосудие»; Конституция Бразилии устанавливает судебную власть в качестве одной из ветвей власти, являющейся независимой и находящейся с другими ветвями власти «в состоянии гармонии»; Конституция Китая содержит раздел 7 «Народный суд и народная прокуратура»; в Конституции (Основном низаме) Саудовской Аравии, по форме правления являющейся абсолютной, во многом теократической монархией, закреплено, что сам Король заинтересован в исполнении судебных решений.

Конституционно-правовое положение судебной власти в системе публичной власти Российской Федерации определяется ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации, а также гл. 7 «Судебная власть и прокуратура». Судебная власть, наряду с законодательной и исполнительной, обладает самостоятельностью. Принцип самостоятельности выражается в независимости судей, которые осуществляют свою профессиональную деятельность независимо от кого бы то ни было и подчиняются только закону. Судебная

[1] Валерий Зорькин: Важное условие доверия общества к судебной власти – исполнение судебных решений // Рос. газ. : сайт. 2022. 29 нояб. URL: https://rg.ru/2022/11/29/valerij-zorkin-vazhnoe-uslovie-doveriia-obshchestva-k-sudebnoj-vlasti-ispolnenie-sudebnyh-reshenij.html (дата обращения: 10.12.2023).

власть в известной степени выделяется в системе государственной власти и определенным образом обособляется в ней[1]. Вместе с тем самостоятельность и независимость судебной власти вовсе не предполагают ее нахождение в состоянии «изоляции» от других ветвей власти. Судебная власть взаимосвязана как с законодательной, так и с исполнительной ветвями власти, поскольку:

– обязана применять законы, принятые законодательной властью;

– наделена правом отменять действие законов, нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ в случае их противоречия нормам Конституции Российской Федерации;

– в механизме формирования органов судебной власти задействованы органы других ветвей власти – Государственная Дума, Совет Федерации, Президент РФ, законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Политическое влияние на судебную власть является неизбежным процессом и выступает актуальной проблемой для большинства современных государств. Сохранить беспристрастность при осуществлении судебных полномочий – важная задача для любого современного подлинно демократического государства. Однако полностью дистанцироваться от политики невозможно, поскольку судебная власть по своей природе – это в первую очередь власть, следовательно, она неизбежно будет влиять на принятие политических решений в государстве. Сама сущность власти предполагает наличие специального механизма – системы органов, должностных лиц, правовых основ, методов, средств и иных возможностей влияния на поведение людей в целях достижения какого-либо результата.

Таким образом, *судебная власть* – это система государственно-властных отношений, возникающих между судом и иными субъектами права, реализуемых в форме судопроизводства с целью разрешения конфликтов или выполнения иных законодательно закрепленных функций.

Функции судебной власти:

1. *Функция осуществления правосудия.* Правосудие зачастую отождествляют с правоохранительной, правозащитной или правовосстановительной функцией, что не совсем правильно. Здесь следует вспомнить аксиоматическое положение о том, что судебная власть и только судебная власть наделена полномочиями решения всех существующих и потенциально возможных споров о праве,

[1] *Котляревский С. А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. 250 с.

определения меры справедливости в каждом отдельно взятом случае, установления условий благоприобретения и видов наказания в соответствии с закрепленной в законе правовой нормой. Нельзя относиться к правосудию и с позиции юридической аналитики: правосудие – это всегда интеллектуально-творческий, созидательный процесс, направленный на применение выраженного в правовой норме правила для каждого конкретного случая; учитывающий все многообразие факторов политического, экономического, социального и идеологического характера; направленный на правильное использование контекста правовой нормы, соотнесение «буквы» и «духа» закона; воплощающий в своих решениях свободу внутреннего убеждения, сформированного на основе правовых норм и норм неправового характера (традиций, религиозных норм, норм морали). Именно правосудие как функция судебной власти выступает важной гарантией конституционализма, его интеграции во все сферы жизнедеятельности общества.

2. *Правозащитная функция*. В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – это «основополагающая обязанность государства»[1], достижение которой осуществляется при помощи законодательного закрепления видов юридической ответственности, установления запретов и обязанностей. Конституция Российской Федерации гарантирует, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов публичной власти и обеспечиваются правосудием. Более того, Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на судебную защиту, а также возможность обжаловать в судебном порядке решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст. 46 Конституции Российской Федерации). В Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина осуществляется в законодательно установленных формах судопроизводства. Конституцией Российской Федерации закреплено пять таких форм:

[1] Например: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2022 г. № 54-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Октябрьского районного суда города Екатеринбурга».

конституционное, гражданское, арбитражное, административное и уголовное (ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации).

3. *Правовосстановительная функция* диалектически взаимосвязана с правозащитной функцией. Ее можно назвать разновидностью правозащитной функции судебной власти, поскольку любое восстановление в нарушенных правах – это всегда правовая защита, но не всегда следствием защиты прав и свобод будет выступать их восстановление. Анализ ст. 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации и ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации показывает, что право на судебную защиту – это не только право на обращение в суд, но и возможность восстановления нарушенных прав и свобод, которая должна быть обеспечена государством (постановления Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П, от 8 июня 2015 г. № 14-П).

Правовосстановительные механизмы предусмотрены рядом нормативных правовых актов. Так, нормами Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, что в случае признания судом акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, к одному из которых относится компенсация морального вреда (ст. 12, ч. 2 ст. 13 ГК РФ). Гарантии обеспечения восстановления нарушенных прав потерпевших закреплены также в ст. 15, 1064, 1072 ГК РФ.

Гл. 12 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрен публично-правовой механизм восстановления имущественного положения налогоплательщика при излишней уплате или излишнем взыскании публичных платежей.

Трудовой кодекс Российской Федерации устанавливает, что немедленному исполнению подлежит решение о восстановлении на работе незаконно уволенного работника, а также решение о восстановлении на прежней работе работника, незаконно переведенного на другую работу (ст. 396 ТК РФ).

Важной гарантией выступает установление компенсаторных механизмов в случае, когда восстановление прав гражданина по тем или иным причинам невозможно. Так, нормами ст. 100 ФКЗ о Конституционном Суде закреплено полномочие Конституционного Суда РФ указывать на необходимость применения к заявителю компенсаторных механизмов в случае, если пересмотр дела, исходя из особенностей соответствующих правоотношений, не может привести к восстановлению прав заявителя; форма и размер компенсации определяются судом, рассмотревшим в первой инстанции кон-

кретное дело с участием заявителя, в котором применены оспоренные в Конституционном Суде РФ нормативные положения.

4. *Функция обеспечения публичного правопорядка*. Публичный правопорядок следует рассматривать как состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на точном и неукоснительном соблюдении правовых предписаний всеми участниками общественных отношений. Данная функция реализуется всеми органами, наделенными правом осуществлять правосудие и составляющими единую судебную систему. Судебные органы, объективно, независимо и компетентно разрешая правовые споры и обеспечивая судебную защиту конституционных прав граждан, непосредственно влияют на степень эффективности укрепления правопорядка и конституционной законности[1]. Особая роль в обеспечении публичного правопорядка отводится Конституционному Суду РФ, наделенному полномочиями казуального и нормативного толкования Конституции Российской Федерации и осуществляющему функции конституционного контроля.

5. *Контрольно-надзорная функция*. Под контрольно-надзорной функцией судебной власти следует понимать деятельность судебных органов, осуществляемую в форме проверки за исполнением органами публичной власти, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения[2]. В соответствии с ФКЗ о Конституционном Суде Конституционный Суд РФ является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации. В круг контрольных полномочий Конституционного Суда РФ входит проверка на соответствие Конституции Российской Федерации иных нормативных правовых актов; разрешение споров о компетенции между органами публичной власти (между федеральными органами, между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации); разрешение вопросов о возможности исполнения решений межгосударственных органов, в том числе международных судов; осуществление толкования Конституции Российской Федерации; проверка конституционности вопроса, выносимого на референдум.

---

[1] *Безруков А. В.* Обеспечение правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 4. С. 22–26.

[2] Например: Кузнецов М. Ю. Реализация контрольной функции судебной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 167 с.

Верховный Суд РФ в соответствии с ФКЗ о Верховном Суде осуществляет судебный надзор за деятельностью судов, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций. Если говорить о контрольно-надзорных полномочиях судов общей юрисдикции, то их можно условно разделить на два вида: непосредственный контроль (деятельность судебных органов по рассмотрению жалоб участников процесса) и контрольно-разрешительная деятельность (деятельность по рассмотрению ходатайств органов предварительного расследования, оперативно-розыскных органов по проведению следственных и оперативно-розыскных мероприятий).

6. *Функция правового воспитания*. Доступность правосудия, судебная защита нарушенных прав, безупречность и эффективность деятельности судов и органов, исполняющих судебные решения, выступают основополагающими факторами, влияющими на формирование правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения граждан[1]. Функция правового воспитания сформировалась исторически: в утвержденных Законом СССР от 25 декабря 1958 г. Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик в качестве одной из задач уголовного судопроизводства было закреплено «воспитание граждан в духе неуклонного исполнения советских законов и уважения правил социалистического общежития»[2].

Уровень доверия к органам правосудия выступает одним из ключевых показателей эффективности судебной власти в государстве и развитого правосознания и правовой культуры общества. Открытость проводимых своевременных и справедливых судебных разбирательств является важным элементом в выстраивании конструктивных взаимоотношений государства с гражданским обществом. На современном этапе отношения, складывающиеся между органами правосудия и российским обществом, сложно назвать доверительными. По результатам различных социологических исследований, причинами тому выступают: коррупция, недоверие органам власти

---

[1] Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан : утв. Президентом Рос. Федерации 28 апр. 2011 г. № Пр-1168 // Рос. газ. 2011. 14 июля.

[2] Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 25 дек. 1958 г. : утратил силу // Вед. ВС СССР. 1959. № 1. Ст. 15.

в целом, волокита и бюрократизм, зависимость от органов исполнительной власти, безнаказанность судей за вынесение ошибочных решений, отсутствие возможности добиться справедливого решения[1].

В числе приоритетных направлений возможного участия судей в правовом просвещении общества следует назвать: привлечение средств массовой информации к освещению наиболее резонансных дел, проведение выездных судебных заседаний, проведение занятий в образовательных организациях, выступление с отчетами перед населением, транслирование судебных заседаний в средствах массовой информации и т. д.

§ 2. Понятие и принципы организации судебной системы Российской Федерации

Судебную систему Российской Федерации можно определить как совокупность судебных органов, осуществляющих правосудие на территории Российской Федерации. Судебная система устанавливается Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

В Российской Федерации действуют федеральные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации (ст. 4 ФКЗ о судебной системе).

К федеральным судам относятся:

– Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ;

– кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции; верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов; районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

– арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

[1] Отношение россиян к судебной системе (по материалам всероссийского опроса 2020) // НИЦ : сайт. 2020. 17 февр. URL: http://исследовательский-центр.рф/otnoshenie-rossiyan-k-sudebnoj-sisteme-po-materialam-vserossijskogo-oprosa/?ckattempt=1 (дата обращения: 10.12.2023).

Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. До 1 января 2023 г. к судам субъектов Российской Федерации относились конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, которые были упразднены в соответствии с Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы». Создание конституционных (уставных) судов в системе судебной власти Российской Федерации было необдуманным как с точки зрения организационного, так и с точки зрения ресурсного обеспечения. Так, данные суды были организованы только в 18 субъектах Российской Федерации, общий объем рассматриваемых дел был несопоставим с количеством затрачиваемых на содержание материальных ресурсов.

В начальной редакции Конституция Российской Федерации к высшим судебным органам относила Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. Однако в результате судебной реформы 2014 г. Высший Арбитражный Суд РФ был упразднен, а ст. 127 Конституции Российской Федерации исключена вступившим в силу Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Верховный Суд РФ приобрел статус высшего судебного органа по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом.

Конституция Российской Федерации содержит запрет на создание чрезвычайных судов в Российской Федерации. Данная норма означает, что даже в условиях введения правового режима военного или чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях создание трибуналов или иных квазисудебных органов является недопустимым. ФКЗ о судебной системе, помимо запрета на создание чрезвычайных судов, содержит запрет на создание судов, не предусмотренных нормами действующего Федерального конституционного закона. Таким образом, создание «специализированных» федеральных судов возможно только после внесения соответствующих изменений в действующее законодательство. При этом военные суды не относятся к таковым, а, являясь федеральными судами общей юрисдикции, входят в судебную систему Россий-

ской Федерации. В соответствии со ст. 8 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» в систему военных судов входят кассационный военный суд, апелляционный военный суд, окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды. Ниже схематично приведена судебная система Российской Федерации (рис. 1).



Рис. 1. Судебная система Российской Федерации

Некоторые гарантии прав и свобод человека и гражданина, составляющие основу организации судебной системы, закреплены в нормах ст. 46–51 Конституции Российской Федерации. К ним следует отнести гарантию судебной защиты (ч. 1 ст. 46), право обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод (ч. 3 ст. 46), право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей (ч. 2 ст. 47), право на получение квалифицирован-

ной юридической помощи (ч. 1 ст. 48), право на помощь адвоката (ч. 2 ст. 48), презумпцию невиновности (ч. 1 ст. 49) и др.

Основополагающие принципы организации судебной системы закреплены в ФКЗ о судебной системе. Это универсальные общепринятые принципы, которые утверждены многими международными правовыми актами.

1. *Осуществление правосудия только судом.* ФКЗ о судебной системе устанавливает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (в соответствии с Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации») в лице судей и представителей народа, привлекаемых в качестве присяжных и арбитражных заседателей. С учетом специализации конкретного дела указанная норма конкретизируется в отраслевом законодательстве. Так, согласно ст. 8 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации правосудие по уголовному делу осуществляется судом, при этом лицо может быть признано виновным в совершении преступления и подвергнуто уголовному наказанию только по приговору суда. Согласно ст. 1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности осуществляется арбитражными судами в Российской Федерации. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации также предусмотрел норму, согласно которой правосудие по гражданским делам, относящимся к компетенции судов общей юрисдикции, осуществляется только этими судами.

2. *Единство судебной системы.* Реализация данного принципа обеспечивается:

– установлением судебной системы Конституцией Российской Федерации и ФКЗ о судебной системе. Согласно ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации;

– соблюдением судами установленных правил судопроизводства. Каждому из указанных законодательно закрепленных видов судопроизводства соответствует свой свод процессуальных правил, систематизированных в законах: ФКЗ о Конституционном Суде, Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации;

– применением всеми судами Конституции Российской Федерации норм федерального и регионального законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права;

– обязательностью исполнения постановлений судов на всей территории Российской Федерации;

– единством статуса судей, законодательно закрепленного в ФКЗ о судебной системе, Законе РФ о статусе судей в РФ;

– финансированием федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

3. *Самостоятельность судов и независимость судей.* Помимо рассмотренной выше нормы, устанавливающей самостоятельность судебной власти (ст. 10 Конституции Российской Федерации), суд осуществляет свою власть независимо от чьей-либо воли, подчиняясь только нормам Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Гарантией самостоятельности судов и независимости судей выступает положение, устанавливающее запрет на принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые отменяют или умаляют самостоятельность судов и независимость судей (ч. 4 ст. 5 ФКЗ о судебной системе). Лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей, а также в ином вмешательстве в деятельность суда, подлежат привлечению к уголовной ответственности в соответствии с нормами гл. 31 УК РФ «Преступления против правосудия».

4. *Обязательность судебных постановлений.* Данный принцип заключается в неукоснительном, обязательном исполнении вступивших в законную силу судебных постановлений, а также распоряжений, требований и иных законных решений распорядительного характера на территории Российской Федерации всеми субъектами правоотношений: органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями, должностными лицами и гражданами. Принцип обязательности судебных решений направлен на обеспечение законности выносимых судом постановлений. Данный принцип предполагает в том числе и обязательность установленного в ходе толкования смысла разъясняемой правовой нормы. В частности, установленный Конституционным Судом РФ смысл правовой нормы является общеобязательным, то есть исключающим применение либо реализацию правовой нормы в ее истолковании, противоречащем позиции Конституционного Суда РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 6 ФКЗ о судебной системе неисполнение постановлений суда влечет наступление ответственности, предусмотренной нормами уголовного законодательства: ст. 297 УК РФ «Неуважение

к суду», ст. 315 УК РФ «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта».

5. *Равенство всех перед законом и судом.* В ст. 19 Конституции Российской Федерации недвусмысленно закреплено положение «все равны перед законом и судом». В своей деятельности судам запрещается отдавать предпочтение одной из сторон судебного разбирательства по тем или иным признакам или основаниям: полу, вероисповеданию, социальному статусу, семейному положению, цвету кожи и т. д. Нарушение данного принципа разрушает природу судебной власти, призванную обеспечить верховенство закона.

6. *Гласность судебных разбирательств.* Разбирательство дел во всех судах должно быть открытым, за исключением случаев, предусмотренных законом. Так, в ст. 241 УПК РФ закреплено, что закрытое судебное разбирательство возможно только по постановлению суда в случаях:

– рассмотрения дела, материалы которого составляют государственную или иную охраняемую законом тайну;

– рассмотрения дел о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими 16 лет;

– рассмотрения дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы;

– угрозы безопасности участвующих в деле лиц.

7. *Участие граждан в осуществлении правосудия.* Граждане участвуют в осуществлении правосудия в качестве присяжных или арбитражных заседателей. Порядок привлечения граждан к участию в осуществлении правосудия определен Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральным законом от 30 мая 2001 г. № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации». Участие присяжных и арбитражных заседателей в осуществлении правосудия является гражданским долгом.

8. *Осуществление судопроизводства на государственном языке Российской Федерации.* В соответствии со ст. 10 ФКЗ о судебной системе судопроизводство и делопроизводство в судах ведется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Вместе с тем закон допускает ведение судопроизводства и делопроизводства в судах субъектов Российской Федерации на государственном языке той республики, на территории которой расположен суд. В развитие данных положений Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации прямо предусматривает, что участникам уголовного судопроизводства, не владеющим или

недостаточно владеющим языком, на котором ведется производство по делу, должно быть разъяснено и обеспечено право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют, или бесплатно пользоваться помощью переводчика в порядке, установленном законом (ч. 2 ст. 18 УПК РФ).

§ 3. Основы конституционно-правового статуса судей

Основы конституционно-правового статуса судей – общие требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи, требования, предъявляемые к действующему судье, порядок наделения судей полномочиями и порядок прекращения полномочий судьи, гарантии судебной власти – определены Конституцией Российской Федерации и Законом РФ о статусе судей. В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона РФ о статусе судей судьями являются «лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе»[1]. Все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом. Вместе с тем законом закреплено, что особенности правового положения судей Конституционного Суда РФ определяются федеральным конституционным законом, а особенности правового положения некоторых категорий судей, включая судей военных судов, – федеральными законами.

Конституция Российской Федерации устанавливает общие требования к кандидату на должность судьи: судьей может стать гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Установление дополнительных требований к судьям в соответствии со ст. 119 Конституции Российской Федерации допускается только на основании федерального закона. Так, судьей Конституционного Суда РФ может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 15 лет;

[1] О статусе судей в Российской Федерации : Закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 : в ред. от 10 июля 2023 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_648/ (дата обращения: 12.11.2023).

судьей Верховного Суда РФ – гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 10 лет; судьей кассационного суда общей юрисдикции, апелляционного суда общей юрисдикции, кассационного военного суда, апелляционного военного суда, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, специализированного арбитражного суда – гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 7 лет; судьей арбитражного суда субъекта Российской Федерации, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьей – гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 5 лет (ч. 2 ст. 4 Закона РФ о статусе судей). При назначении кандидата на должность судьи военного суда преимущественным правом обладает военнослужащий, имеющий офицерское звание, или гражданин, имеющий офицерское звание, пребывающий в запасе или находящийся в отставке (ст. 27 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»).

В Конституции Российской Федерации для судей установлен запрет открывать и иметь счета, хранить денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Кроме того, судье *запрещается*:

– замещать иные государственные или муниципальные должности, а также должности государственной службы, быть третейским судьей или арбитром;

– принимать участие в политической акциях или иной политической деятельности, принадлежать к политической партии;

– публично выражать свое отношение к политическим партиям или общественным объединениям;

– лично или через доверенных лиц заниматься предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении хозяйствующим субъектом;

– заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

– быть представителем по делам физических или юридических лиц, кроме случаев законного представительства;

– допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;

– использовать средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности, для целей, не связанных с осуществлением полномочий судьи;

– разглашать или использовать сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;

– получать в связи с осуществлением полномочий судьи не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения от физических и юридических лиц;

– принимать без разрешения соответствующей квалификационной коллегии судей почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий, иных общественных объединений;

– выезжать в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Российской Федерации иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

– прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.

Закон РФ о статусе судей закрепляет *требование* к уровню профессионального образования, которым должен обладать кандидат на должность судьи: высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации «магистр» при обязательном условии наличия степени бакалавра по аналогичному направлению подготовки. Для кандидата на должность судьи Конституционного Суда РФ установлено дополнительное требование – наличие «признанной высокой квалификации в области права». В отечественной доктрине конституционного права данное требование трактуется как наличие присвоенных кандидату отечественных и признаваемых в России иностранных ученых степеней и ученых званий в области права[1].

[1] Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Г. А. Гаджиева. М., 2012. 672 с.

Еще одним обязательным требованием для кандидата на должность судьи выступает отсутствие судимости, в том числе снятой или погашенной, а в случае наличия факта уголовного преследования оно должно быть прекращено только по реабилитирующим основаниям. Наличие факта прекращения уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям влечет за собой прекращение процедуры отбора кандидата на должность судьи, а для действующего судьи является основанием для прекращения полномочий.

Кандидат на должность судьи должен быть не признанным судом недееспособным или ограниченно дееспособным, не состоять на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от наркомании, алкоголизма или токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств, а также не иметь иных заболеваний, препятствующих осуществлению профессиональных полномочий (подп. 4–6 п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона РФ о статусе судей). Данные требования свидетельствуют о высоких психоэмоциональных, физических и интеллектуальных нагрузках при выполнении судьями своих полномочий и направлены на определение готовности и способности кандидата к осуществлению полномочий судьи.

В соответствии с конституционной моделью Российской Федерации полномочия судьи федерального суда не ограничены определенным сроком. Полномочия мирового судьи, назначенного (избранного) в первый раз, ограничены трехлетним сроком. При повторном назначении (избрании) на должность мирового судьи его полномочия определенным сроком не ограничены. Предельный возраст пребывания в должности судьи по общему правилу составляет 70 лет. Для отдельных категорий судей предельный возраст пребывания на основании требований соответствующего Федерального конституционного закона может отличаться. Полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются в последний день месяца, в котором судье исполняется 70 лет. Ограничение по предельному возрасту не распространяется на Председателя Конституционного Суда РФ, для заместителя Председателя Конституционного Суда РФ предельный возраст составляет 76 лет. Федеральным конституционным законом 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» определен предельный возраст осуществления полномочий для председателя кассационного суда общей юрисдикции – 76 лет.

Порядок наделения полномочиями судьи закреплен в нормах Конституции Российской Федерации и нормах федеральных конституционных и федеральных законов. Председатель Конституционного Суда РФ, заместители Председателя Конституционного Суда РФ и судьи Конституционного Суда РФ, Председатель Верхов-

ного Суда РФ, заместители Председателя Верховного Суда РФ и судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ (п. «е» ст. 83 Конституции Российской Федерации, п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации). Судьи других федеральных судов, в том числе их председатели и заместители председателей, назначаются Президентом РФ (п. «е» ст. 83 Конституции Российской Федерации). Мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, назначаются (избираются) на должность законодательным органом публичной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (ст. 6 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»). Так, мировой судья Владимирской области назначается Законодательным Собранием Владимирской области по представлению председателя Владимирского областного суда[1]. Мировые судьи Республики Татарстан избираются на должность Государственным Советом Республики Татарстан по представлению Председателя Верховного Суда Республики Татарстан с учетом заключения Квалификационной коллегии судей Республики Татарстан[2].

К числу *правовых гарантий* деятельности судей в Российской Федерации относятся: независимость, несменяемость, неприкосновенность, установленный федеральным законодательством порядок приостановления и прекращения полномочий, право на отставку, меры социальной защиты судьи и членов его семьи и др. Установление правовых гарантий направлено на осуществление правосудия независимым и беспристрастным судом, а также способствует сохранению доверия к компетентности отдельно взятого судьи. Рассмотрим закрепленные в нормах Основного закона гарантии неприкосновенности и несменяемости судей.

Неприкосновенность судей предполагает установление особого предусмотренного федеральным законом порядка привлечения судьи к ответственности. Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимавшего должность судьи, а средством защиты публичных интересов, и прежде всего интересов правосудия[3]. Неприкосновенность судьи включает в себя неприкос-

[1] О мировых судьях Владимирской области : Закон Владимир. обл. от 7 дек. 2007 г. № 171-ОЗ : с изм. от 24 апр. 2023 г. // Владимир. вед. 2007. 19 дек.

[2] О мировых судьях Республики Татарстан : Закон Республики Татарстан от 17 нояб. 1999 г. № 2440 // Республика Татарстан. 1999. 25 дек.

[3] По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граж-

новенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции (телефонных переговоров, почтовых, телеграфных, других электрических и иных принимаемых и отправляемых судьей сообщений) (ч. 1 ст. 16 Закона РФ о статусе судей).

Особый порядок привлечения судьи к уголовной ответственности предполагает:

– принятие решения о возбуждении уголовного дела Председателем Следственного комитета Российской Федерации (в отношении судей Конституционного Суда РФ – с согласия Конституционного Суда РФ; в отношении других судей – с согласия Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации);

– установление сроков принятия мотивированного решения о даче согласия на возбуждение уголовного дела – 10 дней после поступления представления Председателя Следственного комитета Российской Федерации;

– возможность изменения квалификации состава преступления в порядке, установленном для возбуждения уголовного дела в отношении судьи.

Несменяемость судей предполагает возможность приостановления или прекращения полномочий судьи только на основаниях и в порядке, предусмотренном федеральным законом. Несменяемость судей обеспечивается: законодательно установленным запретом на перевод судьи на другую должность или в другой суд без его согласия; невозможностью повторного назначения судьи на должность, если его полномочия были прекращены в соответствии с законом (при этом данное правило не распространяется на трехлетний срок полномочий впервые назначенных судей, который имеет значение предварительного испытательного срока)[1]; установлением предельного возраста нахождения в должности, что не предполагает права пожизненного занятия должности судьи и не тождественно бессрочности пребывания в должности судьи.

дан Р. И. Мухаметшина и А. В. Барбаша : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 марта 1996 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 14. Ст. 1549.

[1] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Багно Юрия Евгеньевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 11 и подпунктом 4 пункта 1 статьи 14 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и частью 2 статьи 15 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 дек. 1999 г. № 210-О // Вестн. Конституционного Суда Рос. Федерации. 2000. № 2.

§ 4. Конституционный Суд Российской Федерации

Создание в 1991 г. Конституционного Суда РФ стало важным событием как для истории судебной системы, так и для истории всей системы государственного управления Российской Федерации. Особое место Конституционного Суда РФ в судебной системе обусловлено рядом факторов. Во-первых, Конституционный Суд РФ – это высший судебный орган конституционного контроля. Принятие законодательных и подзаконных актов не лишено разного рода пробелов, которые могут вступать в противоречие или порождать противоречия с нормами Конституции Российской Федерации. В этом аспекте задача Конституционного Суда РФ состоит в выявлении подобных недостатков и своевременном принятии мер к их устранению. Во-вторых, Конституционный Суд РФ обязан защищать стабильность устоявшихся общественных отношений и обеспечивать развитие новых перспективных сфер общественной жизни. Соблюдение баланса консервативного и прогрессивного, проявляющееся в стимулировании позитивных изменений и предотвращении негативных перемен, находит свое выражение в решениях Конституционного Суда РФ, которые носят обязательный характер на всей территории Российской Федерации для всех участников общественных отношений. В-третьих, являясь органом государственной власти и высшим судебным органом одновременно, Конституционный Суд РФ выполняет функцию арбитра между государством, с одной стороны, в том числе при возникновении «внутригосударственных» споров – споров между органами публичной власти, и обществом или отдельным гражданином – с другой. В-четвертых, только Конституционный Суд РФ обладает полномочиями по официальному толкованию Конституции Российской Федерации, являющемуся обязательным для всех других судов.

Конституция Российской Федерации провозглашает Конституционный Суд РФ высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации (ст. 125 Конституции Российской Федерации). Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного

ционного Суда РФ определяются Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом.

Поскольку решения, принимаемые Конституционным Судом РФ, затрагивают наиболее значимые сферы общественной жизни, конституционные ценности, интересы органов публичной власти и их должностных лиц, Конституцией Российской Федерации и ФКЗ о Конституционном Суде предусмотрен ряд гарантий, в числе которых необходимо особо подчеркнуть независимость Конституционного Суда РФ и независимость судей Конституционного Суда РФ. В первом случае речь идет о независимости от других органов публичной власти, включая независимость в организационном, материально-техническом и финансовом отношении. Финансирование Конституционного Суда РФ производится за счет федерального бюджета и направлено в первую очередь на осуществление беспристрастного и справедливого судопроизводства. Конституционный Суд РФ самостоятельно и независимо принимает решения по кадровому и информационному обеспечению своей деятельности. Федеральным конституционным законом запрещено какое бы то ни было ограничение правовых, организационных, финансовых, информационных, материально-технических, кадровых и других условий деятельности Конституционного Суда РФ. Независимость судей Конституционного Суда РФ обеспечивается его несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей, установленными федеральным конституционным законом порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом на отставку, установленной процедурой конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением судье материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу.

Конституционный Суд РФ осуществляет свою деятельность на основе принципов независимости, коллегиальности, гласности, состязательности и равноправия сторон.

В состав Конституционного Суда РФ входит 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя. Для сравнения: численность Конституционного Суда РСФСР составляла 15 судей, Верховный Суд США – из 9 судей, Конституционный Суд Республики Беларусь – из 12 судей, Конституционный Суд Германии – из 16 судей.

В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации назначение Председателя Конституционного Суда РФ, его заместителя и судей Конституционного Суда РФ осуществляется Советом Федерации по представлению Президен-

та РФ. Правом вносить предложения Президенту РФ по кандидатам обладают комитеты Совета Федерации и Государственной Думы, Верховный Суд РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные юридические ведомства, а также выборные органы судейского сообщества в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, всероссийские юридические сообщества, юридические научные и образовательные организации (ст. 9 ФКЗ о Конституционном Суде).

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда РФ в срок не позднее 14 дней с момента получения представления Президента РФ. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда РФ считается лицо, получившее в ходе тайного голосования большинство от общего числа сенаторов Российской Федерации. Назначенный на должность судья Конституционного Суда РФ приводится к присяге Председателем Совета Федерации.

Полномочия Конституционного Суда РФ.

1. *Разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации* (п. 1 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде):

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

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

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

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Данное полномочие реализуется только на основании запроса установленных законом должностных лиц и органов публичной власти. Правом обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии упомянутых нормативных правовых актов положениям Конституции Российской Федерации обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, Прави-

тельство РФ, Верховный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В своем решении по данной категории дел Конституционный Суд РФ указывает на соответствие или несоответствие спорных положений нормам Конституции Российской Федерации. В случае признания положений правового акта несоответствующими Конституции Российской Федерации Конституционным Судом РФ указывается на необходимость внесения изменений или отмены нормативного правового акта или его части.

2. *Разрешает споры о компетенции* (п. 2 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде):

а) между федеральными органами государственной власти;

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

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Правом обращения в суд по данному вопросу обладает Президент РФ и любой участвующий в споре орган. Итоговое решение оформляется постановлением, подтверждающим или отрицающим полномочие государственного органа.

3. *Проверка конституционности* федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, примененных в конкретном деле (п. 3 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде).

Данное полномочие осуществляется на основе поданных жалоб на нарушение конституционных прав и свобод, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты. Правом обращения в Конституционный Суд РФ обладают отдельные граждане, юридические лица, органы местного самоуправления, уполномоченные по правам человека (в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, в отдельных сферах), иные органы и должностные лица, которые в соответствии с федеральным законом могут представлять интересы граждан.

Проверка конституционности перечисленных в п. 3 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде нормативных правовых актов осущест-

вляется также и на основании запроса судов в случае применения соответствующим судом нормативного правового акта в конкретном деле (п. 3.1 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде).

4. По запросам Президента РФ, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ *разрешает вопрос о возможности исполнения решений* межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации (п. 3.2 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде), а также по запросам Президента РФ, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ *разрешает вопрос о возможности исполнения решения* иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации (п. 3.3 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде).

5. *Дает толкование Конституции Российской Федерации.* Данное полномочие реализуется на основании запросов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде). Толкование является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

6. *Дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения* действующего Президента РФ или Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (п. 5 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде).

7. *Проверка конституционности вопроса, выносимого на референдум Российской Федерации.* Данное полномочие реализуется по запросам Президента РФ или Верховного Суда РФ (п. 5.1 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде).

8. *По запросу Президента РФ проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации* о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также законов, принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации, до их подписания Президентом РФ, законов субъекта Российской Федерации до их обнародования выс-

шим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. 5.2 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде).

Компетенция Конституционного Суда РФ может быть изменена не иначе как путем внесения изменений в ФКЗ о Конституционном Суде.

Контрольные вопросы:

1. Раскройте понятие и функции судебной власти.
2. Назовите и раскройте принципы организации и функционирования судебной системы в Российской Федерации.
3. Определите элементы конституционно-правового статуса судей в Российской Федерации.
4. Какими полномочиями наделен Конституционный Суд Российской Федерации?

Рекомендуемая литература по теме:

Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020.– Т. 2. – 928 с.

Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. – 14-е изд., изм. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2023. – 704 с.

Баренбойм, П. Д. Первая конституция мира. Библейские корни независимости суда : учеб. пособие. – Москва : Белые альвы, 1997. – 141 с.

Бендюрина, С. В. Конституционное право России : учеб. / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд., перераб. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2023. – 496 с.

Бондарь, Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. – Москва : Инфра-М, 2011. – 544 с.

Зорькин, В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : моногр. – Москва : Норма, 2019. – 592 с.

Клеандров, М. И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты. – Москва : Юридическое издательство «Норма», 2008. – 448 с.

ГЛАВА 7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Понятие и принципы государственного контроля и надзора

Контроль – понятие, имманентно присущее всякой управленческой (в более широком смысле – властной) деятельности. Властеотношения построены на способности и возможности субъекта управления подчинять себе волю и поведение объекта управления. Если бы властное предписание всегда адекватно воспринималось подвластным лицом и в полной мере реализовывалось в его поведении с учетом замысла, который вкладывал в это предписание субъект управления, в контроле, вероятно, не было бы необходимости. Но поскольку любая информация имеет разную степень восприятия у ее адресатов, кроме того, реализация властных предписаний в силу различных причин может существенно отклоняться от исходных требуемых параметров, контроль властвующего субъекта за поведением подвластного – неизбежный элемент социального взаимодействия. Неслучайно уже в семье между родителями и детьми складываются отношения соподчинения и обеспечивающий их родительский контроль. Вышеизложенное с уверенностью можно экстраполировать и на иные формы социального взаимодействия – в первую очередь на сферу государственного управления.

Именно общий характер нормативных правовых предписаний и охват ими широкого круга адресатов с разнонаправленными интересами (не всегда связанными с реализацией данных предписаний) обуславливают необходимость государственной контрольной деятельности. Обращение к истории государственного управления демонстрирует, что еще в древних государствах реализовывались различные виды контроля в зависимости от приоритетных функций соответствующего государства. Так, в Шумерском государстве велся учет рабочей силы (рабов) и средств производства, в Древней Греции и Древнем Риме учет велся в фискальных целях, в государствах Востока присутствовал надзор государственных чиновников за строительством и функционированием ирригационных систем[1].

[1] *Пожарский Д. В.* Функции государства и государственный контроль в их системе. М., 2005. С. 21.

С течением времени увеличение количества функций государства порождало необходимость расширения контрольной деятельности государства, ее направлений, форм, способов и средств.

Как отмечал В. И. Ленин, организация всенародного учета и контроля является приоритетной задачей советского государственного строительства, проверять людей и проверять фактическое исполнение дела – вот что составляет гвоздь всей политики[1].

В современной юридической литературе контроль и надзор рассматриваются в качестве необходимых составляющих государственного управления, однако характеристика данных понятий осуществляется сквозь призму различных категорий – как функция или форма управления (Д. Н. Бахрах, Н. Д. Бровкина, О. В. Химичева), особая функция государства (Д. В. Пожарский, Ю. А. Тихомиров), вид проверочной деятельности (С. Н. Назаров) и пр. При этом нет единства взглядов и на соотношение данных понятий.

Действующее законодательство Российской Федерации фактически не делает различий между указанными понятиями, рассматривая их как рядоположенные. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», утвердившем трехзвенную структуру федеральных органов исполнительной власти, функции контроля и надзора отнесены к компетенции федеральных служб.

В ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» дается достаточно пространное определение данного понятия, которое включает указание на органы, уполномоченные осуществлять контроль и надзор (органы исполнительной власти); цель осуществления (предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований нормативных правовых актов); основные формы контрольно-надзорной деятельности (проведение проверок, мероприятий по профилактике правонарушений, контрольных мероприятий без взаимодействия с контролируемыми субъектами, принятие мер по пресечению и устранению выявленных нарушений, а также деятельность по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию такого исполнения).

В ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном кон-

[1] *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. М., 1958. Т. 45. С. 16.

троле в Российской Федерации» используется тот же прием законодательной техники, при котором понятие раскрывается через указание органов (в последнем случае они именуются обобщенно – контрольные (надзорные) органы), цели и форм осуществления контрольных мероприятий. Однако в той же статье говорится, что действие данного закона не распространяется на прокурорский надзор, оперативно-розыскную деятельность, деятельность органов федеральной службы безопасности, государственной охраны, судов и пр. Таким образом, данные законодательные положения вряд ли могут быть ориентиром для формирования обобщенного представления о контроле и надзоре применительно к деятельности всего государственного аппарата.

Из указанных нормативных положений можно лишь сделать вывод о том, что применительно к деятельности органов исполнительной власти законодатель не различает понятия «контроль» и «надзор» , но при этом полномочия по надзору оставляет исключительно за органами государственной власти, поскольку в отношении органов местного самоуправления применяется только понятие муниципального контроля.

В административно-правовой литературе и в общей теории государства и права различие между понятиями «контроль» и «надзор» осуществляется по различным основаниям: субъектному составу, предмету, методам и осуществляемым полномочиям.

Длительное время в юридической литературе существовала точка зрения, в соответствии с которой единственным органом, осуществляющим государственный надзор, является прокуратура[1]. Однако, как видим из указанных выше нормативных правовых актов, данная позиция является спорной, поскольку за федеральными службами также закреплены надзорные полномочия. Кроме того, очевидными надзорными полномочиями обладает также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, призванный осуществлять надзор за обеспечением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов публичной власти и организаций.

Различие между контролем и надзором можно осуществлять по характеру взаимоотношений между субъектом и объектом управления. Контроль может осуществляться как в рамках самой системы управления (иметь внутренний характер), так и иметь внешний по отношению к объекту характер (например, судебный контроль за нормативными правовыми актами и действиями органов власти

[1] *Березовская С.Г.* Прокурорский надзор в советском государственном управлении. Общий надзор. М., 1954. 107 с.

и их должностных лиц). Надзор всегда имеет внешний по отношению к объекту управления характер.

Предмет контроля содержательно шире предмета надзора. При осуществлении контроля проводится не только проверка соответствия поведения объекта управления установленным формальным требованиям (требованиям законности), но также и проверка целесообразности, эффективности принимаемых решений, оптимальности используемых средств и методов достижения поставленных целей. Надзор с этой точки зрения имеет узкий предмет и охватывает только проверку соответствия поведения установленным нормативным предписаниям. Иными словами, предметом контроля выступают законность, эффективность, целесообразность действия, предметом надзора – только законность.

Исходя из различия предмета отличаются также методы и объем контрольно-надзорных полномочий. Контроль реализуется различными методами, охватывающими как статичное наблюдение за контролируемым объектом, так и активное воздействие на него. Контролирующий субъект (особенно если речь заходит о внутреннем контроле) может непосредственно корректировать действия объекта управления, а также применять меры ответственности. Надзор осуществляется методами наблюдения, реагирования на жалобы и заявления. При этом в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» содержится прямой запрет вмешательства прокурора в организационно-хозяйственную деятельность поднадзорных организаций (п. 2 ст. 26).

Контрольно-надзорная деятельность обусловлена потенциальной возможностью отступления объектов управления от требуемых параметров. В этой связи одной из ключевых целей как контроля, так и надзора является либо реагирование на факт совершенного правонарушения, либо обеспечение профилактики правонарушений. Вместе с тем, как отмечает А. В. Мартынов, целевые установки контроля могут быть значительно шире. В процессе контроля могут выявляться не только отклонения, но также положительные моменты деятельности, которые являются основаниями для поощрения подконтрольного лица, либо учета и внедрения выявленного положительного опыта в деятельности иных органов и организаций[1]. Однако все же выявление положительных сторон деятельности скорее является результатом контрольных мероприятий, нежели их целью.

[1] *Мартынов А. В.* Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 207.

В целом по своему характеру государственно-властной деятельности, осуществляемой в определенной процессуальной форме и направленной на обеспечение надлежащей реализации правовых предписаний и организационно-управленческих решений, контроль и надзор обладают единой правовой природой.

Наиболее оправданным является соотнесение анализируемых понятий как целого и части (Д. Н. Бахрах, Д. В. Пожарский, А. Н. Мартынов).

Под государственным (муниципальным) контролем можно понимать реализуемую в установленной процессуальной форме властную деятельность органов публичной власти, обеспечивающую надлежащее (с точки зрения законности, эффективности, целесообразности) функционирование государства и общества посредством установления соответствия между фактическим поведением объекта контроля и установленными параметрами и оказания при необходимости корректирующего воздействия на данное поведение.

Надзор является разновидностью государственного контроля и представляет собой реализуемую в установленной процессуальной форме властную деятельность органов исполнительной власти и иных государственных органов по оценке законности действий участников общественных отношений.

Контрольно-надзорная деятельность государства основывается на следующих ***принципах***:

– *приоритет прав и свобод человека и гражданина*. Приведение фактического поведения в соответствие с установленными требованиями хотя и является непосредственной целью контроля и надзора, однако не предопределяет его конечный смысл. Аксиологической основой любой государственно-властной деятельности является обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

– *законность и обоснованность контрольно-надзорной деятельности*. Законность при осуществлении контроля и надзора проявляется в нескольких аспектах. Во-первых, она предполагает, что контрольно-надзорные полномочия принадлежат указанным в законе субъектам. Во-вторых, контрольно-надзорные полномочия, методы и порядок осуществления данной деятельности также фиксируются в нормативных правовых актах. В-третьих, законность составляет предмет контроля и надзора;

– *обеспечение баланса частных и публичных интересов*. С одной стороны, контрольно-надзорная деятельность – неизбежный атрибут государственного управления. С другой стороны, необходимо понимать, что данная деятельность требует задействования больших ресурсов не только контролирующих органов, но и подкон-

трольных. В период проведения контроля повседневная организационно-управленческая деятельность контролируемого субъекта претерпевает изменения. Именно поэтому государство в целях снижения административных барьеров и контролирующего бремени предусматривает юридические гарантии при осуществлении контроля и надзора за хозяйствующими субъектами;

– *открытость и доступность информации об осуществлении контроля и надзора;*

– *оперативность контрольно-надзорной деятельности.* Законом определяются конкретные сроки осуществления контроля и надзора. Так, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ предусматривает проведение плановых и внеплановых проверок деятельности хозяйствующих субъектов. Плановые проверки проводятся не чаще чем раз в три года. Внеплановые проверки являются реакцией на возможные нарушения требований законодательства. Срок проведения таких проверок не может превышать 20 рабочих дней. В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов срок проверки составляет 30 дней с возможностью продления данного срока на аналогичный промежуток времени. Последующее продление проверки допускается только по решению Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителя.

§ 2. Контрольные полномочия высших органов государственной власти

Контрольно-надзорная деятельность государства в силу своей специфики и роли в процессе публичного управления имеет все основания рассматриваться в качестве одной из классических функций государства. Однако означает ли это, что реализация данной функции должна обеспечиваться институционально обособленными элементами государственного аппарата?

В конституционно-правовой науке и законодательстве сформировалось понимание, что принцип разделения властей, зарождавшийся как ответ на абсолютизм государственной власти, в современных условиях полифункциональности государства не отражает всего многообразия государственного механизма. Именно этим обстоятельством вызвано терминологическое различие в тексте Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах понятий «орган государственной власти» и «государственный орган». В этой же связи

в юридической литературе предлагается наряду с классической триадой ветвей власти выделять отдельную контрольно-надзорную власть[1].

В то же время необходимо учитывать, что наделение контрольными полномочиями одних органов и лишение такой возможности других не отвечает специфике управленческой деятельности (которую реализуют все органы власти). Именно этим обстоятельством можно объяснить тот факт, что данные полномочия рассредоточены между различными органами и уровнями публичной власти – начиная от высших органов государственной власти, органов исполнительной власти и заканчивая органами, обладающими специальной компетенцией и не относящимися ни к одной из известных ветвей власти. Такое положение имеет ценностную основу, поскольку сосредоточение контрольно-надзорных полномочий в руках одной ветви власти способствовало бы появлению структуры, неизбежно приведшей к узурпации власти. Рассредоточение же контрольно-надзорных полномочий способствует более эффективной системе сдержек и противовесов в государственном механизме.

Виды государственного контроля и надзора:

– контроль, осуществляемый высшими органами государственной власти (к нему могут быть отнесены президентский, парламентский, судебный контроль);

– контроль и надзор, осуществляемый органами исполнительной власти;

– контроль и надзор, осуществляемый органами со специальной компетенцией.

В настоящем параграфе остановимся на характеристике президентского и парламентского контроля, поскольку судебный контроль раскрывается в главе 6, посвященной судебной системе.

Президентский контроль.

Ключевая роль Президента РФ в механизме публичной власти, обеспечивающего согласованное функционирование всех органов государственной власти и выступающего гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод граждан, предопределяет его контрольные полномочия в отношении различных видов и уровней государственной власти.

Контрольные полномочия Президента РФ в сфере осуществления законодательной власти:

– наложение вето на федеральные законы, принятые палатами Федерального Собрания (ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации);

---

[1] *Пожарский Д. В.* Указ. соч. С. 39–40.

– вынесение предупреждения законодательному органу субъекта Российской Федерации в связи с неисполнением им судебного решения по приведению в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации законодательных актов субъектов Российской Федерации (ч. 6 ст. 14 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах);

– роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации при неисполнении в трехмесячный срок вынесенного ранее предупреждения (ч. 7 ст. 14 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах).

В рамках общего руководства деятельностью Правительства РФ глава государства может принимать решение об отставке Правительства РФ, отменять акты Правительства РФ, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ.

Как гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод граждан Президент РФ может приостанавливать действие противоречащих действующему законодательству Российской Федерации нормативных актов региональных органов исполнительной власти, главы субъекта Российской Федерации.

ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах устанавливает возможность вынесения Президентом РФ предупреждения главе субъекта при неисполнении судебного решения о приведении в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации нормативных правовых актов главы субъекта Российской Федерации и при уклонении от отмены нормативного правового акта, приостановленного Президентом РФ.

Кроме того, указанный Федеральный закон предусматривает (ст. 29) следующие меры ответственности, которые могут быть применены к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации Президентом РФ: предупреждение, объявление выговора, отрешение от должности.

Помимо возможности приостановления актов органов исполнительной власти и применения мер дисциплинарного воздействия на высшее должностное лицо, Президент РФ утверждает перечень показателей для оценки эффективности деятельности глав субъектов Российской Федерации и органов исполнительной власти[1].

[1] Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 4 февр. 2021 г. № 68 : в ред. от 9 сент. 2022 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru (дата обращения: 10.11.2023). Режим доступа: для зарегистрир. пользователей.

Правительство РФ по итогам года представляет главе государства доклад о достижении субъектами Российской Федерации данных показателей.

Контрольные полномочия главы государства реализуются соответствующими обеспечивающими органами и должностными лицами. В частности, в задачи полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах входит организация контроля за исполнением решений федеральных органов публичной власти, представление главе государства докладов об обеспечении в соответствующем округе национальной безопасности, о политическом, экономическом и социальном состоянии.

При Администрации Президента РФ функционирует Контрольное управление. Предметную область осуществляемого данным подразделением контроля составляет:

– исполнение органами публичной власти и организациями нормативных правовых актов в части реализации полномочий главы государства, решений Президента РФ;

– реализация общенациональных проектов;

– исполнение поручений главы государства;

– реализация ежегодных посланий Федеральному Собранию, бюджетных посланий и иных программных документов главы государства.

В рамках своих полномочий работники Контрольного управления могут направлять запросы в различные органы власти и организации, беспрепятственно посещать их, направлять материалы в компетентные органы для принятия решения о привлечении виновных лиц к ответственности.

Реализации полномочий Президента РФ как гаранта прав и свобод способствует Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Данный консультативный орган при главе государства невозможно отнести к органам публичной власти. Его решения носят рекомендательный характер и не связаны с каким-либо воздействием на объект контроля. Однако сами задачи данного органа (информирование главы государства о состоянии дел в области прав человека, проведение экспертизы проектов правовых актов, внесение предложений по вопросам обеспечения прав и свобод, деятельности правозащитных организаций, анализ обращений граждан на предмет определения общего состояния обеспечения прав и свобод и др.) вкупе с предоставленными полномочиями посещать различные органы и организации, направлять им свои предложения, запрашивать необходимую информацию свидетельствуют о квазиконтрольном характере данного органа.

Парламентский контроль.

Являясь высшим органом представительной власти, Федеральное Собрание закономерно наделено полномочиями от имени и в интересах избравшего его народа осуществлять контроль за соответствием законам деятельности иных органов публичной власти.

Неслучайно положения о возможности осуществления палатами Федерального Собрания парламентского контроля, направления парламентских запросов появились в специальной норме Конституции Российской Федерации (ст. 103.1). Детально данные вопросы определяются Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

В данном законодательном акте закреплены принципы, субъекты, формы осуществления такого контроля, порядок планирования и обеспечения контрольной деятельности высшего законодательного органа власти.

При этом указанный законодательный акт в известной мере размывает понятие контроля. Если посмотреть на формы контроля (ст. 5 данного Федерального закона), то к ним относятся назначение на должность председателя, заместителей председателя, аудиторов Счетной палаты, направление представителей законодательного органа в коллегиальные органы управления организаций, взаимодействие с Уполномоченным по правам человека, проведение парламентских слушаний. Вряд ли указанные действия имеют проверочный характер и связаны с выявлением отклонений контролируемой деятельности от требуемых параметров. В этом случае контроль фактически совпадает с участием законодательного органа в государственном управлении, олицетворяет его участие в системе сдержек и противовесов между органами публичной власти, взаимодействие парламента с обществом. Выше мы уже отмечали, что контроль является скорее одной из функций управления и выступает одним из этапов управленческой деятельности, нежели подменяет собой в целом процесс управления.

Таким образом, к формам парламентского контроля можно относить только те полномочия федерального парламента, которые непосредственно связаны с наблюдением за контролируемым объектом, получением информации о результатах его деятельности посредством инициативных запросов, заслушивания отчетов, докладов и пр.

В ст. 5 ФЗ о парламентском контроле к таким формам относятся:

– рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ. Конституция Российской Федерации, предоставляющая право «нижней палате» парламента выразить недо-

верие Правительству РФ, не ставит реализацию данного права в зависимость от каких-то условий. Однако очевидно, что вопрос о доверии Правительству РФ может возникнуть в случае неудовлетворительных результатов деятельности высшего органа исполнительной власти;

– парламентский контроль в сфере бюджетных отношений, который включает: предварительный контроль (рассмотрение проектов основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, проектов государственных программ с направлением заключений профильных комитетов каждой из палат парламента в Правительство РФ, рассмотрение и утверждение проекта федерального бюджета); текущий контроль (контроль за исполнение федерального бюджета, реализацией государственных программ); последующий контроль (рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета, итогом которого является принятие или отклонение федерального закона об исполнении федерального бюджета);

– заслушивание ежегодного отчета о деятельности Правительства РФ, Банка России, заслушивание доклада Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка, доклада Председателя Банка России о деятельности Банка России и основных направлениях денежно-кредитной политики;

– заслушивание руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти на заседаниях палат Федерального Собрания в рамках «правительственного часа», на заседаниях парламентских комитетов и комиссий;

– направление парламентских и депутатских запросов. Парламентские запросы направляются палатами Федерального Собрания, депутатские запросы – депутатами Государственной Думы и сенаторами Российской Федерации. Поскольку парламентские запросы направляются от имени органа государственной власти, они требуют утверждения постановлением соответствующей палаты парламента. При этом ответ должностного лица, которому был адресован парламентский запрос, может быть осуществлен в устной форме на заседании соответствующей палаты либо с ее согласия в письменной форме в течение 15 дней со дня получения запроса;

– парламентское расследование. Данная форма деятельности парламента, на первый взгляд, имеет явно выраженный надзорный характер, однако цель такого расследования состоит не только в выявлении фактов нарушения требования законодательства, прав и свобод граждан, но и в законодательном совершенствовании механизма предупреждения подобных правонарушений. Парламент-

ское расследование по своей процессуальной форме существенно отличается от традиционного уголовного преследования, не заменяет собой соответствующую юрисдикционную деятельность. При реализации данной процедуры образуемая парламентская комиссия не вправе принимать решение о виновности лиц, допустивших нарушение закона. Порядок осуществления парламентского расследования регламентируется Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

В соответствии с данным законом предметом расследования могут быть факты массового и грубого нарушения конституционных прав и свобод, обстоятельства возникновения и последствия техногенных и природных чрезвычайных ситуаций, факты грубого нарушения финансовой дисциплины, связанные с исполнением федерального бюджета, управлением федеральной собственностью. При этом не может быть подвергнута расследованию деятельность Президента РФ, судебных органов, органов дознания и предварительного следствия.

Для проведения парламентского расследования обеими палатами Федерального Собрания на паритетных началах формируется комиссия. Решение о создании комиссии и о возбуждении парламентского расследования должно быть поддержано большинством голосов депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации. Для каждого расследования создается отдельная комиссия, которая по его завершению подлежит роспуску.

Срок проведения расследования не может превышать одного года с момента создания комиссии. По итогам расследования комиссия готовит итоговый доклад, который утверждается палатами Федерального Собрания, после чего направляется Президенту РФ, Правительству РФ, при необходимости – в иные государственные органы, а также подлежит официальному опубликованию и размещению в сети Интернет.

Парламентский контроль осуществляется не только на федеральном, но и на региональном уровне. Так, ст. 8 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах предусматривает контроль законодательного органа субъекта Российской Федерации за деятельностью высшего должностного лица (решение вопроса о доверии), высшего исполнительного органа (заслушивание ежегодных отчетов, решение вопроса о доверии руководителю исполнительного органа), за исполнением законодательства субъекта Российской Федерации, регионального бюджета, распоряжением собственностью субъекта Российской Федерации.

§ 3. Органы со специальной компетенцией в системе публичной власти

В юридической литературе к органам, обладающим специальной компетенцией и не входящим ни в одну из ветвей власти, относят Счетную палату Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и прокуратуру Российской Федерации. Примечательно, что в формировании всех указанных государственных органов принимают участие высшие органы государственной власти. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что, обладая определенной институциональной автономией, указанные органы выполняют важнейшие функции государства и не могут рассматриваться вне системы публичной власти.

Рассмотрим правовой статус каждого из указанных органов.

Счетная палата Российской Федерации

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию. Основное назначение данного органа определяется положениями ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации и состоит в контроле за исполнением федерального бюджета.

Конкретизируются функции Счетной палаты в ст. 13 ФЗ о Счетной палате. К ним относятся:

– внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных отношений;

– проведение экспертизы и подготовка заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете, бюджете государственных внебюджетных фондов;

– внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации;

– проверка региональных и местных бюджетов при получении ими межбюджетных трансфертов;

– аудит систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы;

– аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля);

– аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета и др.

В формировании Счетной палаты принимают участие обе палаты Федерального Собрания, а также глава государства. Председателя Счетной палаты и половину от общего числа ее аудиторов назначает Совет Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты и половину от общего числа ее аудиторов – Государственная Дума. Соответствующие кандидатуры палатам парламента представляет глава государства.

В юридической литературе правовой статус Счетной палаты вызывает споры. Учитывая порядок ее формирования и подотчетность парламенту, ряд авторов считает данный орган институтом парламентского контроля[1]. Однако следует учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 4 ФЗ о парламентском контроле Счетная палата не упоминается в числе непосредственных субъектов этого контроля. В ч. 2 названной статьи упоминается о возможности Счетной палаты участвовать в осуществлении парламентского контроля. Исходя из положений ФЗ о Счетной палате, Счетная палата осуществляет взаимодействие и обеспечивает содействие реализации контрольных полномочий парламента в сфере бюджетных отношений.

Необходимо учитывать, что подотчетность федеральному парламенту не лишает Счетную палату собственной правосубъектности. В той же ст. 2 ФЗ о Счетной палате устанавливаются ее организационная, функциональная самостоятельность и финансовая независимость.

Деятельность Счетной палаты является автономной от деятельности парламента в связи с тем, что она осуществляет внешний контроль над расходованием бюджетных средств, в том числе и палатами парламента. Кроме того, деятельность Счетной палаты не подлежит приостановлению, в том числе и при роспуске Государственной Думы.

Таким образом, есть все основания относить Счетную палату к самостоятельным органам государственного контроля.

На региональном и местном уровнях власти также образуются контрольно-счетные органы. Их статус и полномочия определяются Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных орга-

[1] *Габричидзе Б. Н., Чернянский А. Г.* Органы государственной власти современной России : учеб. пособие. М., 2004. С. 270.

нов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» по аналогии со статусом Счетной палаты.

Центральный банк Российской Федерации

Банк России является уникальным государственным органом, обладающим двойственной частно-публичной правовой природой. Еще советские ученые-юристы (Р. О. Халфина, Ю. К. Толстой) отмечали, что государственный банк соединяет в себе хозяйственные и государственные функции. Частноправовая природа Банка России проявляется в том, что он, обладая статусом банковской организации, может совершать соответствующие банковские, валютные операции, вступать в договорные обязательства, выступать кредитором для всех иных кредитных организаций. При этом все эти частноправовые полномочия реализуются в публично-правовых целях. Уставный капитал и имущество Банка России является федеральной собственностью, банк не преследует в своей деятельности извлечение прибыли. При этом в отличие от иных юридических лиц, образуемых государством или являющихся органом государственной власти, в отношении него установлен принцип самостоятельной гражданско-правовой ответственности: Банк России не отвечает по обязательствам государства, а государство не отвечает по обязательствам Банка России, за исключением предусмотренных законодательством случаев.

Публично-правовая природа Банка России очевидна и продиктована теми функциями, которыми наделяет его Основной закон. В соответствии со ст. 75 Конституции Российской Федерации Банку России принадлежит монопольное право на эмиссию денег, а его основной функцией является защита и обеспечение устойчивости рубля. Данная охранительная функция Банка России наиболее показательна в условиях турбулентности мировой финансовой системы и проводимой санкционной политики в отношении Российской Федерации ряда государств.

Указанная конституционная норма говорит о том, что данную функцию Банк России реализует независимо от других органов государственной власти. Такая формулировка позволяет говорить о том, что Банк России находится в одном ряду с органами государственной власти. Однако при этом в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» его статус как государственного органа остается нераскрытым. Анализ полномочий Банка России позволяет в полной мере относить его к государственным органам:

– обладает публично-значимыми функциями (помимо эмиссии денег и защиты национальной валюты, участвует совместно с Правительством РФ в разработке и реализации денежно-кредитной политики, осуществляет банковский надзор, валютное регулирование и валютный контроль и пр.);

– формируется высшими органами государственной власти и осуществляет взаимодействие с федеральными, региональными и местными органами власти. Банк России подотчетен Государственной Думе, которая по представлению Президента РФ назначает Председателя Банка России, заслушивает его ежегодные отчеты о деятельности, назначает по представлению Председателя Банка России членов Совета директоров Банка России, направляет своих представителей в Национальный финансовый совет. При этом подотчетность «нижней палате» парламента, как и в случае со Счетной палатой, не лишает Банк России организационной и функциональной самостоятельности;

– как государственный орган Банк России имеет право издавать нормативные акты, обязательные к исполнению органами публичной власти, организациями и физическими лицами;

– в рамках своей контрольно-надзорной деятельности применяет меры государственного принуждения. На последнее обстоятельство необходимо обратить особое внимание. В гл. X Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ раскрываются полномочия Банка России как органа банковского надзора. В данном случае также приходится констатировать не совсем точное употребление понятия «надзор», поскольку полномочия Банка России свидетельствуют не только о возможности выявления нарушений законодательства Российской Федерации со стороны банковских организаций, но и активном воздействии на деятельность последних (наложение штрафов, запрет совершать определенные банковские операции, назначение временной администрации банковской организации и др.). Все это позволяет говорить об осуществлении Банком России банковского контроля, а не только надзора.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации.

ЦИК России является постоянно действующим органом, однако при этом срок полномочий конкретного состава – 5 лет. Данный срок может быть продлен, если его истечение пришлось на период проведения избирательной кампании.

ЦИК России состоит из 15 членов, по пять из которых назначают каждая из палат Федерального Собрания и Президент РФ.

Помимо организационной функции, ЦИК России осуществляет следующий контроль:

– за соблюдением избирательных прав граждан;

– за соблюдением нормативов технологического оборудования (кабин, ящиков для голосования) участковыми избирательными комиссиями;

– за целевым использованием средств федерального бюджета, выделяемых на проведение выборов (референдума);

– за источниками финансирования политических партий и расходованием средств. Кроме того, информирует об итогах проверки граждан.

Будучи контрольным органом по отношению к нижестоящим избирательным комиссиям, ЦИК России имеет право рассматривать жалобы на решения и действия этих комиссий, при необходимости их отменять, принимая новое решение или передавая вопрос на повторное рассмотрение в нижестоящую комиссию.

К контрольным полномочиям ЦИК России в том числе относятся:

– заслушивание сообщений представителей федеральных, региональных и местных органов власти о подготовке к выборам (референдуму);

– дача заключений о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российский Федерации федеральному избирательному законодательству.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Институт омбудсмена как специализированный контрольный орган за соблюдением прав и свобод человека, зародившийся в скандинавских странах, воспринят правопорядками большинства стран мира. В разных странах используются различные модели омбудсменов. В зависимости от места в системе публичной власти и подотчетности различают *исполнительную модель*, при которой омбудсмен подотчетен Правительству (Франция, некоторые штаты США); *парламентскую*, при которой омбудсмен осуществляет парламентский контроль (Венгрия, Молдова); *независимую*, при которой омбудсмен назначается, как правило, парламентом или главой государства, но имеет организа-

ционную самостоятельность и независимость (скандинавские страны, Россия, Казахстан).

По предмету контроля можно выделить омбудсмена, осуществляющего контроль за деятельностью только органов исполнительной власти (большинство стран СНГ и Балтии), различных органов государственной власти, включая судебные органы (Швеция, Финляндия, Польша), за деятельностью государственных органов и негосударственных организаций (Грузия)[1].

По основаниям осуществления контроля за соблюдением прав человека можно выделить «реактивную» модель (активизация деятельности омбудсмена на основании поданной жалобы) и «агрессивную» (инициативный контроль омбудсмена за соблюдением прав и свобод).

Характеризуя правовой статус Уполномоченного по правам человека, следует отметить его особое место в системе публичной власти. Это обуславливается в первую очередь тем, что его полномочия регламентируются федеральным конституционным законом[2].

Несмотря на то что российский омбудсмен назначается на должность Государственной Думой, истечение срока ее полномочий и возможный роспуск не влияют на полномочия омбудсмена.

Уполномоченный по правам человека независим от иных государственных органов, в период срока своих полномочий (составляет 5 лет) обладает неприкосновенностью. Его деятельность не прекращается при введении режимов военного и чрезвычайного положения.

Основной целью деятельности Уполномоченного по правам человека является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения всеми органами публичной власти и их должностными лицами.

Уполномоченный, являясь особым правозащитным государственным органом и при этом обладая независимостью от иных органов публичной власти, выполняет своеобразную посредническую роль между государством и человеком, ограничивая возможности власти по злоупотреблению своими полномочиями и позволяя гражданам отстоять и реализовать свои права.

---

[1] *Беляев В. П.* Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / под ред. А. В. Малько. СПб., 2006. С. 121.

[2] Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : Федер. конституционный закон № 1-ФКЗ : в ред. от 29 мая 2023 г. : принят Гос. Думой 25 дек. 1996 г. : одобрен Советом Федерации 12 февр. 1997 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ (дата обращения: 15.11.2023).

Уполномоченный по правам человека не заменяет собой иные юрисдикционные органы, не наделен правом отменять их решения и действия (в этой связи его властная деятельность носит относительный характер), однако он обладает достаточным набором средств юридической помощи в защите прав и свобод граждан.

В Российской Федерации используется преимущественно «реактивная» модель правозащитной деятельности. Условием подачи жалобы Уполномоченному является предварительное обращение заявителя за защитой своих прав в административном или судебном порядке и его несогласие с решениями, принятыми по жалобе.

«Агрессивная» модель самостоятельной правозащитной деятельности может быть реализована при выявлении фактов массового грубого нарушения прав и свобод, либо в случаях, имеющих особое общественное значение, или при защите прав лиц, которые не способны самостоятельно использовать правозащитные механизмы.

Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на действия и решения органов публичной власти, их должностных лиц, государственных служащих (за исключением жалоб на решения палат Федерального Собрания и решения законодательных органов субъектов Российской Федерации).

В процессе рассмотрения жалобы Уполномоченный обладает широкими полномочиями исследования обстоятельств, запроса необходимой информации и получения объяснений, посещения органов и организаций, инициирования проведения экспертиз.

По итогам рассмотрения жалобы Уполномоченный направляет в орган или должностному лицу, в действиях которого выявлены нарушения прав и свобод, свое заключение, отражающее рекомендации по восстановлению нарушенных прав. Кроме того, Уполномоченной может обратиться в юрисдикционные органы для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности и защите нарушенных прав и свобод.

При массовом и грубом нарушении конституционных прав и свобод Уполномоченный имеет право выступать с соответствующим докладом на заседаниях Государственной Думы, ходатайствовать о проведении парламентского расследования.

Ежегодно по итогам своей правозащитной деятельности Уполномоченный по правам человека готовит доклад и направляет его главе государства, в палаты федерального парламента, высшие судебные инстанции, Генеральному прокурору и Председателю Следственного комитета Российской Федерации. Ежегодные доклады подлежат официальному опубликованию в «Российской газете».

Наряду с Уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации также учреждаются должности уполномоченных по правам человека. Региональные омбудсмены не заменяют собой иные правозащитные институты, а служат дополнительной гарантией защиты прав и свобод. При этом между Уполномоченным по правам человека и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации нет иерархической соподчиненности. Рассмотрение жалобы региональным омбудсменом не лишает заявителя возможности обращаться к федеральному омбудсмену.

Помимо Уполномоченного по правам человека и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, отечественное законодательство предусматривает создание иных специализированных омбудсменов (Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов России). Указанные специализированные омбудсмены обладают самостоятельными полномочиями и не связаны иерархически с Уполномоченным по правам человека. В субъектах Российской Федерации региональный омбудсмен одновременно может выполнять функции уполномоченного по правам ребенка и уполномоченного по правам малочисленных коренных народов России.

Прокуратура Российской Федерации

Прокуратура исторически рассматривается в качестве «ока государева» и исключительного надзорного органа за соблюдением законности в государстве.

В отечественной практике государственного строительства за прокуратурой закрепились две основные функции – осуществление прокурорского надзора и поддержание государственного обвинения при рассмотрении уголовных дел в суде; надзор за законностью проведенного предварительного расследования и обоснованностью вывода о виновности лица в инкриминируемом деянии.

Эти функции нашли отражение в уточненном определении прокуратуры, которое отражено в ст. 129 Конституции Российской Федерации. Данная конституционная норма определяет прокуратуру как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

К иным функциям Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» относит координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования.

Кроме того, прокурор может в судах выступать в качестве заявителя, давать заключения (ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, обжаловать решения судов.

Президент РФ назначает на должность после консультаций с Советом Федерации:

– Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей;

– прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации.

Президент РФ назначает на должность по представлению Генерального прокурора Российской Федерации иных прокуроров (прокурорские работники, претендующие на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение высших классных чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров).

Генеральный прокурор назначает на должность прокуроров городов, районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров.

Объектом надзорной деятельности прокуратуры является деятельность органов публичной власти, субъектов общественного контроля, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Прокуратура осуществляет свою деятельность независимо от иных органов публичной власти, общественных объединений.

Основными мерами прокурорского реагирования являются: протест (требование о приведении в соответствие с законом нормативного правового акта); представление (требование об устранении нарушения закона, допущенного в действиях и решениях уполномоченных органов и должностных лиц); постановление (решение о возбуждении административного производства или передаче материалов в следственные органы, органы дознания); предостережение (содержит сведения о готовящихся противоправных действиях и о недопустимости нарушения закона).

Рассмотрев правовой статус контрольно-надзорных органов со специальной компетенцией, следует отметить, что Счетная палата, Уполномоченный по правам человека и прокуратура обладают ярко выраженной «сигнальной» функцией, тогда как в полномочия Банка России и ЦИК России входят возможности корректирующего воздействия на деятельность подконтрольных лиц.

Органы специальной компетенции реализуют контрольную функцию государства в важнейших сферах жизни общества и государства. Счетная палата и Банк России призваны обеспечить стабильность финансовой системы, а ЦИК России – организовать обеспечение политической стабильности и охраны конституционного строя. Омбудсмен и прокуратура в целом обеспечивают законность и правопорядок, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Контрольные вопросы:

1. В чем сходство и различие понятий «контроль» и «надзор»?
2. Возможно ли наряду с классической триадой ветвей власти выделять отдельно контрольно-надзорную ветвь?
3. В чем заключаются контрольные полномочия Президента Российской Федерации?
4. В каких формах осуществляется парламентский контроль?
5. Какие государственные органы обладают специальной компетенцией и не относятся ни к одной из ветвей власти?

Рекомендуемая литература по теме:

Беляев, В. П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / под ред. А. В. Малько. – Санкт-Петербург : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 208 с.

Габричидзе, Б. Н. Органы государственной власти современной России : учеб. пособие / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернянский. – Москва : Дашков и К°, 2003. – 365 с.

Мартынов, А. В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2009. – № 3. – С. 205–210.

Нистратов, С. Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект : моногр. / С. Г. Нистратов, А. А. Редько. – Москва : ИНФРА-М, 2022. – 186 с.

Пожарский, Д. В. Функции государства и государственный контроль в их системе. – Москва : Академия права и управления, 2005. – 136 с.

ГЛАВА 8. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации

С момента избрания первого Президента Российской Федерации в 1991 г. проводимая политика в сфере организации государственного управления была во многом направлена на укрепление и централизацию власти, в первую очередь это касалось органов исполнительной власти. Одним из первых принятых Президентом РСФСР нормативных правовых актов стал Указ от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», в соответствии с которым утверждалась единая система исполнительной власти в РСФСР, включающая Президента РСФСР, Вице-президента РСФСР, Совет Министров РСФСР, глав и органы исполнительной власти административно-территориальных образований в составе РСФСР. Президент РСФСР провозглашался высшим должностным лицом и главой исполнительной власти[1] и наделялся полномочием приостанавливать решения органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции и законам РСФСР.

В 1993 г. был принят Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации», закрепивший полномочие Президента РФ по внесению кандидатуры на должность главы исполнительной власти в субъекте на согласование в законодательный орган (Совет народных депутатов области, края и т. д.). В октябре 1993 г. Президентом РФ издается очередной Указ, направленный на усиление президентской власти и централизацию органов исполнительной власти. Указ вводил в действие Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных

[1] Норма, закрепляющая за Президентом РСФСР статус главы исполнительной власти в РСФСР, содержалась также в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР».

округов на период поэтапной конституционной реформы[1], в соответствии с которым государственную власть в субъектах Российской Федерации (за исключением республик) осуществляли органы представительной (законодательной) и исполнительной власти. Представительный (законодательный) орган избирался в составе не более 50 представителей (депутатов) сроком на два года. Органом исполнительной власти выступала администрация (правительство) соответствующего субъекта Российской Федерации, руководство деятельностью которой возлагалось на главу администрации (правительства). Примечательно, что вышеназванный Указ содержал норму, согласно которой действующие на тот момент законодательные акты, включая законы, могли применяться лишь в части, не противоречащей нормам Указа.

Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации ознаменовало новый этап в истории организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Конституция определяет Российскую Федерацию как федеративное государство, состоящее из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов. Основополагающей для организации государственной власти в субъектах Российской Федерации является норма, устанавливающая единство системы государственной власти в качестве основы федеративного устройства России (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации). Конституционным Судом РФ отмечалось, что принципы организации государственной власти на федеральном уровне распространяются на организацию государственной власти в субъектах Российской Федерации, что предполагает обязанность обеспечить сохранение основ конституционного строя как общих конституционных ценностей для Российской Федерации и для ее субъектов[2].

В соответствии с ч. 2. ст. 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации

[1] Об основных началах государственной власти в субъектах Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 22 окт. 1993 г. № 1723 : утратил силу // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2626/ (дата обращения: 12.11.2023).

[2] Например: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)"».

осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Данная норма конкретизируется в ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, согласно которой система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Конституция Российской Федерации не содержит примерного перечня или эталонной системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данная система определяется ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах. Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации образуют:

– законодательный орган субъекта Российской Федерации;

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;

– высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;

– иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Организация публичной власти на региональном уровне с точки зрения структурного построения во многом схожа с ее федеральным уровнем. Еще до принятия ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал на единство системы публичной власти. В частности, в одном из решений даны разъяснения следующего характера: «Организация власти на уровне субъекта Российской Федерации в принципе должна соответствовать организации власти на уровне Российской Федерации...»[1]. Единство системы публичной власти в Российской Федерации позволяет наиболее эффективно решать задачи в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Оно предполагает согласованное действие органов и должностных лиц на всех уровнях публичного управления как единого целого в целях устойчивого прогрессивного социально-экономического развития во благо граждан. Это положение является аксиоматичным для построения всей системы публич-

[1] По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 8 июня 2000 г. № 91-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 28. Ст. 3000.

ного управления в Российской Федерации. При этом закономерным выступает возложение функции «арбитра» в разрешении возможных противоречий на Президента РФ, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации).

Правовой основой разграничения предметов ведения между федеральными и региональными органами государственной власти выступают Конституция Российской Федерации, федеральные законы и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. В частности, организация публичной власти относится к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации), а установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

В ст. 2 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах перечислены 13 принципов, лежащих в основе деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации. Если их проанализировать, то многие из них перекликаются с общими конституционными положениями, лежащими в основе конституционного строя Российской Федерации. К таковым стоит отнести: верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов; разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную; соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; государственная целостность; признание и гарантированность местного самоуправления; обеспечение гласности. Другие принципы конкретизированы применительно к сфере публичной власти: разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти; единство системы публичной власти; осуществление контроля за деятельностью органов публичной власти; самостоятельность в осуществлении своих полномочий.

Структурный анализ ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах, конституций и уставов субъектов Российской Федерации свидетельствует о выбранной законодателями модели, в которой на первом месте значатся органы законодательной власти, затем следует высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, после которых расположены иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Даже в тех субъектах, где высшее должностное лицо исторически занимает особое положение (прежде всего главы

республик), структурные элементы основных законов, посвященные высшим должностным лицам субъектов, следуют после положений об органах законодательной власти (в отличие от Конституции Российской Федерации, где глава, посвященная Президенту РФ, предшествует главе о Федеральном Собрании).

В структуре ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах законодателем не предусмотрена глава, посвященная судебной власти. Вместе с тем закреплен принцип разделения государственной власти в субъекте на законодательную, исполнительную и судебную. Здесь следует обратиться к нормам ФКЗ о судебной системе, который к судам субъектов Российской Федерации позволяет отнести только мировых судей. Другие суды относятся к федеральным судам, несмотря на их фактическое расположение на территории субъекта и наименование, формально отражающее принадлежность к субъекту Российской Федерации. Отнесение мировых судей к судам субъектов Российской Федерации выражается в большей степени в организационных отличиях, включая материально-техническое обеспечение, и не предполагает каких-либо существенных отличий в содержательной стороне судопроизводства. Так, п. 72 ч. 1 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах определяет, что установление порядка назначения (избрания) мировых судей, создание (упразднение) судебных участков и должностей мировых судей относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Субъекты Российской Федерации наделены правом принятия собственных законов. Отличительной особенностью законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации выступает его детализация в нормах законодательства субъекта. Законы и иные издаваемые субъектом Российской Федерации нормативные правовые акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации, а также федеральным конституционным законам и федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Важной гарантией самостоятельности органов публичной власти субъектов Российской Федерации выступает их право на осуществление собственного правового регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации до принятия федеральных законов. В случае принятия соответствующего федерального закона нормативные правовые акты,

изданные субъектами, подлежат приведению в соответствие в течение трех месяцев. Президент РФ вправе приостановить действие акта высшего должностного лица или исполнительного органа субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта федеральному законодательству, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

§ 2. Законодательный орган субъекта Российской Федерации как орган публичной власти

Исключительные законодательные полномочия сосредоточены в руках законодательного органа субъекта Российской Федерации, который является представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации законодательные органы по своей структуре являются однопалатными, хотя в начале 2000-х гг. в ряде субъектов законодательные органы имели двухпалатную структуру (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия, Республика Тыва, Республика Саха, Свердловская область). Наличие законодательного органа в системе публичной власти на региональном уровне является обязательным. Выступая в качестве органа, олицетворяющего народное представительство, реализация законотворческой функции законодательным органом является основной и приоритетной.

Абсолютно все конституции (уставы) субъектов Российской Федерации содержат положения, определяющие статус законодательного органа. Однако они неоднородны, поскольку вопросы наименования законодательного органа, определения его структуры, включая численный состав, порядка проведения выборов «отданы на откуп» региональным законодателям, т. е. подлежат урегулированию законами субъекта Российской Федерации.

Наименование и структура законодательного органа устанавливаются с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. При этом законодательно запрещено использование словосочетаний в наименованиях, которые составляют наименования федеральных законодательных органов государственной власти. Среди действующих законодательных органов встречаются такие наименования, как «верховный совет», «верховный хурал», «государственное собрание», «государственный совет», «дума», «законо-

дательная дума», «законодательное собрание», «народное собрание», «народный хурал», «парламент», «собрание депутатов» и др. Средства массовой информации обобщенно называют «региональными парламентами» законодательные органы субъектов Российской Федерации.

Законодательный орган вправе осуществлять свои полномочия, если в его состав избрано не менее 2/3 от установленного числа депутатов. Число депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Федеральным законом устанавливаются только нижние и верхние границы численности законодательных органов, которые должны составлять:

1) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тыс. человек;

2) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек;

3) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 млн до 2 млн человек;

4) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 млн человек.

Данный абзац не претерпел изменений и фактически перенесен из ранее действовавшего Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Самый многочисленный депутатский корпус представлен Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан – 110 депутатов; наименьшее число депутатов у Думы Чукотского автономного округа – 15 депутатов (по состоянию на ноябрь 2023 г.).

ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах закреплено *пять основных полномочий* законодательного органа субъекта Российской Федерации:

1) принятие конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (к нему), если иной порядок принятия или внесения поправок не предусмотрен самой конституцией субъекта Российской Федерации;

2) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

3) право законодательной инициативы в Федеральном Собрании;

4) заслушивание ежегодных отчетов о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта Российской Федерации;

5) заслушивание информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в соответствующем субъекте Российской Федерации, определение порядка участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации руководителей исполнительных органов субъекта Российской Федерации[1].

Отдельной частью (ч. 4 ст. 8 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах) законодателем закреплены контрольные полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации, реализуемые в формах и пределах, установленных законодательством субъекта Российской Федерации:

– за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации;

– за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;

– за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации;

– за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации может быть наделен иными полномочиями, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Так, Конституция Республики Татарстан к ведению Государственного Совета Республики Татарстан относит 32 вопроса; Конституцией Республики Башкортостан к ведению Государственного Собрания Республики Башкортостан отнесены 35 вопросов; Устав Воронежской области закрепляет 33 полномочия Воронежской областной Думы. В их числе следует отметить утверждение бюджета, назначение референдума или выборов в органы публичной власти в субъекте Российской Федерации, толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации и принимаемых законов, установление системы исполнительных органов, утверждение заключенных субъектом Российской

[1] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федер. закон № 414-ФЗ : в ред. от 4 авг. 2023 г. : принят Гос. Думой 14 дек. 2021 г. : одобрен Советом Федерации 15 дек. 2021 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 12.11.2023).

Федерации договоров, избрание мировых судей, установление административно-территориального устройства субъекта и др.

Федеральным законом определен круг вопросов, которые регулируются законами субъекта Российской Федерации, а также вопросы, по которым решения оформляются в форме постановлений.

Так, законом субъекта Российской Федерации утверждаются бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении; устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления, порядок осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации; определяется порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации; устанавливаются, вводятся в действие (прекращают действие) налоги и сборы; утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации, а также регулируются иные вопросы, относящиеся к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации.

Постановлением законодательного органа субъекта Российской Федерации принимается регламент законодательного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности; назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта Российской Федерации; назначаются выборы в законодательный орган субъекта Российской Федерации, выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; назначается референдум субъекта, а также оформляются иные решения по вопросам, отнесенным к ведению законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации обладает правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании, которое реализуется посредством внесения:

– проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации;

– проектов федеральных конституционных и федеральных законов;

– поправок к законопроектам, находящимся на рассмотрении Государственной Думы.

Правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации наделены: депутаты, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, прокурор субъекта Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления. Количество органов и должностных лиц, обладающих правом законодательной инициативы на региональном

уровне, не является ограниченным, субъекты наделены правом его расширить, что неоднозначно оценивается в доктринальных разработках и не всегда имеет положительный результат на практике. Так, законами Красноярского края, Ивановской, Иркутской областей и других субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы наделены отдельные депутаты (в отличие от используемого федеральным законодателем множественного числа «депутаты»); Москва, Ивановская область, Республика Башкортостан и ряд других регионов наделили правом законодательной инициативы комитеты и/или комиссии; председатель парламента как отдельное должностное лицо наделен правом законодательной инициативы в Республике Коми, Республике Калмыкия, Пензенской и Магаданской областях. В ряде субъектов Российской Федерации законотворческая инициатива принадлежит уполномоченным по правам человека, контрольно-счетному органу, избирательным комиссиям субъекта по вопросам, отнесенным федеральными законами к их ведению, а также гражданам Российской Федерации, проживающим на территории субъекта Российской Федерации. Право законодательной инициативы является признаком федерализма, неотъемлемым элементом модели построения взаимоотношений федеральной и региональной власти.

Законодательный процесс в законодательном органе субъекта Российской Федерации несколько отличается от федерального законодательного процесса. Во-первых, для принятия законов субъекта Российской Федерации требуется простое большинство голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом. А для принятия конституции (устава) субъекта или поправок к ней (к нему) требуется не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Во-вторых, установлено обязательное минимальное количество чтений, в ходе которых рассматривается проект закона субъекта, – два чтения. В-третьих, отличительной чертой законотворческого процесса в субъектах выступает его детализация законодательством субъекта Российской Федерации. Так, в отдельных субъектах предусмотрено так называемое «нулевое» чтение (стадия подготовки законопроекта к первому чтению), в ходе которого обсуждается идея и концепция законопроекта, рассматриваются экспертные оценки, выносятся на обсуждение замечания и поправки.

Принятые законы субъекта Российской Федерации направляются для подписания и обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Срок подписания и обнародования устанавливается законом субъекта, но не должен превышать 14 дней. Сложившаяся практика свидетельствует об императивном

закреплении 14-дневного срока для подписания и обнародования законов высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Отклоненный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. В этом случае он подлежит подписанию и обнародованию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и не может быть повторно отклонен.

Принятые законы субъекта Российской Федерации вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации формируется в ходе выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта, обладающими активным избирательным правом. Законодательно закреплен день проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации – второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов[1]. Порядок проведения выборов устанавливается в законах субъектов Российской Федерации. Сложившаяся практика свидетельствует о выработанной регионами смешанной избирательной системе, при которой 50 % избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), а другие 50 % – по единому избирательному округу по избирательным спискам кандидатов в депутаты, выдвинутым избирательными объединениями. Важной гарантией выступает закрепление обязанности для субъектов Российской Федерации законодательно предусмотреть возможность реализации избирательного права граждан, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными в органы государственной власти.

Депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации избираются сроком на пять лет. Ранее действовавший федеральный закон в вопросе определения срока полномочий законодательного органа содержал формулировку «не может превышать пять лет», что приводило к определенному дисбалансу в части еди-

[1] Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон № 67-ФЗ : в ред. от 28 дек. 2022 г. : принят Гос. Думой 22 мая 2002 г. : одобрен Советом Федерации 29 мая 2002 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 11.11.2023).

нообразия правового регулирования и организации проведения выборов.

Полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случае:

1) принятия законодательным органом субъекта Российской Федерации решения о досрочном прекращении его полномочий;

2) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

3) роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;

4) роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом РФ.

§ 3. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как орган публичной власти

Систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации составляют:

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;

– высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;

– иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации.

Особое место в системе публичной власти отводится высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Ретроспективный анализ норм федерального и регионального законодательства позволяет говорить о высшем должностном лице как о представителе субъекта Российской Федерации, осуществляющем руководство всей системой исполнительной власти в регионе.

ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах был учтен исторический опыт, свидетельствующий об использовании некоторыми субъектами понятия «Президент» в наименовании высшего должностного лица, в результате чего законодательное закрепление получила норма, которая позволяет применять только два наименования – «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Вместе с тем Федеральным законом устанавливается право субъектов использо-

вать дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта. Следует заметить, что практически все субъекты Российской Федерации привели свое законодательство в соответствие с требованиями Федерального закона. В качестве примера субъекта, принявшего решение о переименовании должности высшего должностного лица с учетом исторических, национальных и иных традиций стала Республика Татарстан, изменившая наименование высшего должностного лица с «Президента Республики Татарстан» на «Глава – Раис Республики Татарстан».

Высшее должностное лицо субъекта осуществляет руководство исполнительной властью и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Данная норма, а также норма ч. 5 ст. 32 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах позволяют как непосредственно высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации возглавлять высший исполнительный орган, так и предусмотреть в структуре системы органов исполнительной власти должность председателя («Премьер-министр», «Председатель Совета министров», «Председатель Правительства»). Так, Глава Республики Крым может учредить должность Председателя Совета министров Республики Крым или вправе непосредственно возглавить Совет министров Республики Крым; должность «Премьер-министр» является актуальной в Республике Татарстан; Конституция Чеченской Республики закрепила за Главой Чеченской Республики право возглавить высший исполнительный орган; должность «Председатель Правительства» предусмотрена Конституцией Республики Калмыкия; Глава Республики Марий Эл согласно Конституции Республики Марий Эл является одновременно высшим должностным лицом и Председателем Правительства.

В настоящее время высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается проживающими на территории субъекта гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного органа[1].

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации

[1] В ранее действовавшем Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривалась процедура наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом РФ.

и функционирования публичной власти» в текст Конституции Российской Федерации были внесены изменения, устанавливающие требования к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: им может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации. Данные требования конкретизируются в Федеральном законе с использованием конструкции «обладающий пассивным избирательным правом». Конституция Российской Федерации запрещает кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации иметь гражданство иностранного государства, а также счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках.

В случае избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации гражданами кандидаты выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Данная норма еще в 2012 г. признана Конституционным Судом РФ не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку исключает «возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов»[1]. Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Кандидату на должность высшего

[1] По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 дек. 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

должностного лица субъекта Российской Федерации, выдвинутому в порядке самовыдвижения, также необходимо собрать подписи избирателей в количестве, определенном законом субъекта Российской Федерации.

В случае избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа кандидаты представляются в законодательный орган субъекта Президентом РФ по предложениям политических партий. Каждая политическая партия предлагает Президенту РФ не более трех кандидатур (как членов данной или иной партии, так и лиц, не являющихся членами партии), имеющих право быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Каждая политическая партия обязана провести консультации с другими зарегистрированными в субъекте Российской Федерации партиями не позднее, чем за 15 дней до внесения предложений Президенту РФ. Президент РФ не позднее чем за 20 дней до дня голосования из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов в законодательный орган субъекта Российской Федерации. Федеральным законом закреплен день голосования по избранию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

Избрание высшего должностного лица депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации предусмотрено в Республиках Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Крым, Кабардино-Балкария, Северная Осетия – Алания; Ненецком, Ямало-Ненецком автономных округах и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре; Волгоградской, Костромской и Ярославской областях.

ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах закреплено 15 основных полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В их числе следует

отметить: подписание и обнародование (либо отклонение) законов субъекта Российской Федерации; координация взаимодействия исполнительных органов субъекта с иными органами публичной власти; определение системы и структуры исполнительных органов субъекта; принятие решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта; формирование высшего исполнительного органа субъекта и принятие решения о его отставке; осуществление иных полномочий, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 26 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации наделяется правом издания нормативных правовых актов – указов (постановлений) и распоряжений, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, нормативным актам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, законодательству субъекта Российской Федерации. Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается сроком на 5 лет.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случае:

1) его смерти;

2) его отставки по собственному желанию;

3) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;

4) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации;

5) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства Российской Федерации или наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

§ 4. Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации и иные государственные органы субъекта Российской Федерации

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти, обеспечивающим исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом устанавливается, что наименованием высшего исполнительного органа субъекта является «Правительство». Вместе с тем допускается использование другого наименования с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта. Законами субъектов Российской Федерации используются наименования «Кабинет министров» (Республика Адыгея, Республика Татарстан, Чувашская Республика), «Совет министров» (Республика Крым), «Администрация» (Владимирская, Волгоградская, Костромская, Липецкая, Псковская, Смоленская, Тамбовская, Томская области, Краснодарский край, Ненецкий автономный округ), «Правительство» (остальные субъекты).

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации формируется высшим должностным лицом субъекта, который вправе как непосредственно возглавлять его, так и учредить должность председателя. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации наделены широкими полномочиями во всех сферах жизни общества. Если проанализировать нормы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, то можно прийти к выводу, что полномочия высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, с одной стороны, неразрывно связаны с полномочиями и во многом реализуемы благодаря положению высшего должностного лица в системе публичной власти; с другой стороны, выходят далеко за пределы отведенной роли исполнителя нормативных правовых актов и по своему значению во многом превосходят органы законодательной власти. В ст. 33 ФЗ об общих принципах организации публичной власти в субъектах закреплены основные полномочия высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. В их числе следует отметить:

1) участие в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культу-

ры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

2) осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) обеспечение разработки и осуществление мер, направленных на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации;

4) осуществление мер по обеспечению государственных гарантий социальной защиты населения, включая социальное обеспечение, адресной социальной поддержки граждан;

5) разработка проекта бюджета субъекта Российской Федерации;

6) обеспечение исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и подготовка отчета об исполнении указанного бюджета;

7) управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации;

8) осуществление иных полномочий в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

Финансирование обеспечения деятельности высшего исполнительного органа субъекта осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий издает правовые акты, обязательные к исполнению на территории субъекта Российской Федерации. Акты высшего исполнительного органа не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, законам субъекта Российской Федерации. Принятые высшим исполнительным органом и иными исполнительными органами субъекта Российской Федерации нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию. В вопросе правотворчества высший исполнительный орган наделен полномочием отменять принятые правовые акты министерств, ведомств, служб и иных подведомственных ему органов.

Правовые акты органов исполнительной власти имеют важное значение в вопросе претворения в жизнь всей проводимой политики как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на уровне отдельного административно-территориального образования,

отдельной сферы или в рамках отдельно взятого предприятия. Правовые акты являются основным способом правового регулирования, играют незаменимую роль в механизме действия права. Если проанализировать статистические данные, то количественные показатели свидетельствуют о постоянном росте массива нормативных правовых актов, принимаемых как в целом органами публичной власти субъектов Российской Федерации, так и исполнительными органами в частности. Так, в 2013 г. было принято 110 061 нормативный правовой акт субъектов Российской Федерации; 2018 г. – 123 889; в 2019 г. – 131 311; в 2020 г. – 144 769; в 2021 г. – 146 038; в 2022 г. – 160 610. За последние 10 лет количество принимаемых нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации увеличилось практически в 1,5 раза[1], что, несмотря на определенные проблемы технико-юридического характера, свидетельствует о росте интенсивности государственного управления, увеличении решаемых органами исполнительной власти задач и появлении все новых сфер общественной жизни, которые требуют правового воздействия в целях повышения эффективности государственного управления.

Помимо высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, в систему органов исполнительной власти субъектов входят иные исполнительные органы государственной власти – министерства, главные управления, управления, ведомства, департаменты, инспекции, агентства, службы, центры, палаты, комитеты, комиссии, представительства субъекта Российской Федерации.

В системе исполнительных органов субъекта Российской Федерации обязательным является наличие финансового органа, осуществляющего составление и организацию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, а также иные бюджетные полномочия. Финансовый орган субъекта взаимодействует с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут учреждаться иные государственные органы или государственные должности субъекта Российской Федерации: должности института уполномоченного по правам человека (уполномоченного

[1] Нормативные правовые акты в Российской Федерации // Министерство юстиции : офиц. сайт. URL: https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html (дата обращения: 28.11.2023).

по правам человека в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по защите прав предпринимателей, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов). Федеральным законом функции организации и проведения выборов в субъекте Российской Федерации возложены на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации (в республиках – центральные избирательные комиссии). В структуре органов публичной власти субъекта Российской Федерации обязательным является наличие контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы:

1. Какие органы (должностные лица) составляют систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации?
2. Раскройте полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации.
3. Определите место высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе органов государственной власти и раскройте его полномочия.
4. Назовите полномочия высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Рекомендуемая литература по теме:

Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020.– Т. 2. – 928 с.

Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. – 14-е изд., изм. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2023. – 704 с.

Бендюрина, С. В. Конституционное право России : учеб. / С. В. Бендюрина, М. В. Гончаров, Д. М. Евстифеев / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд., перераб. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2023. – 496 с.

Уманская, В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход : моногр. – Москва : Норма, 2014. – 288 с.

Фомичева, О. А. Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : специальность 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) : дис. ... д-ра юрид. наук / Фомичева Ольга Анатольевна ; Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева. – Екатеринбург, 2022. – 400 с.

ГЛАВА 9. ПОНЯТИЕ, ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие и признаки местного самоуправления

Одним из важных направлений развития современной российской государственности является оптимизация организации местного самоуправления. Повышение его эффективности является важным условием обеспечения стабильности в обществе. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при поддержании баланса государственных и местных интересов, т. е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

Осуществление местного самоуправления в России способствует развитию гражданского общества, поскольку в муниципальных образованиях формируется чувство общего интереса и ответственности местных жителей, которые привыкают не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц. Таким образом, местное самоуправление выступает одновременно и как механизм формирования гражданского общества, и как его неотъемлемая часть.

Местное самоуправление – комплексный социально-политический институт, который реализуется в сфере непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования. Оно осуществляется на основе особых принципов и в определенных формах в соответствии с функциями органов и должностных лиц местного самоуправления.

Местное самоуправление – это одна из форм народовластия, установленная Конституцией Российской Федерации, исходя из положений которой народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Федеральное законодательство предусматривает широкий перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления: территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, собрания и конференции граждан и др. Тем не менее основная часть вопросов местного значения решается органами муниципального управления. Все представительные органы местного самоуправления, а также в определенных случаях и глава муниципального образования избираются непосредственно населе-

нием. На данном уровне власти в большей степени обеспечивается возможность учета интересов граждан, проживающих на территории муниципального образования, местных обычаев и традиций.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется Конституцией, регулируется федеральным и региональным законодательством, муниципальными правовыми актами. Правовую основу местного самоуправления составляют в том числе общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Конституция Российской Федерации закрепляет политико-правовую природу местного самоуправления. При этом наиболее емко вопросы местного самоуправления находят отражение в федеральных законах, которые можно разделить на две группы: а) непосредственно посвященные вопросам организации и деятельности местного самоуправления (например, ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления); б) регулирующие общественные отношения в различных сферах и в определенной мере касающиеся местного самоуправления (например, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации). В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении во втором чтении законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», которым предусмотрен достаточно длительный переходный период до 2028 г.

Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно. Пределы осуществления местного самоуправления ограничиваются вопросами местного значения, которые охватывают различные сферы жизнедеятельности населения на территории муниципального образования и направлены на удовлетворение потребностей населения. Причем в действующем законе о местном самоуправлении разграничивается объем компетенций различных видов муниципальных образований[1]. Вместе с тем это не исключает возможность органов государственной власти контролировать деятельность по осуществлению местного самоуправления. Пределы такого вмешательства устанавливаются федеральным законодательством. На органы местного самоуправления могут быть возложены отдельные государственные полномочия. В этом случае объем их компетенций увеличивается и они выполняют не только муни-

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон № 131-ФЗ : в ред. от 2 нояб. 2023 г. : принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г. : одобрен Советом Федерации 24 сент. 2003 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 12.11.2023).

ципальные, но и государственные функции, которые находятся под контролем государства.

Местное самоуправление осуществляется населением под свою ответственность. В данном случае речь идет о так называемой позитивной ответственности, в рамках которой все последствия принимаемых при осуществлении местного самоуправления решений ложатся на муниципальное образование. Последнее отвечает по своим обязательствам принадлежащим на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Муниципальные образования не отвечают по обязательствам Российской Федерации и ее субъектов.

Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Это проявляется, в частности, при принятии символики муниципальных образований, определении наименований органов местного самоуправления и т. д.

Таким образом, местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

§ 2. Функции местного самоуправления

Местное самоуправление как конституционный институт, включающий в себя всю совокупность явлений материального, идеологического, социального плана, несомненно, выполняет общезначимые публичные функции, имеет определенное предназначение, осуществляет социально значимые задачи.

Основные признаки функций местного самоуправления:

1) непосредственно обусловлены объективно необходимыми и социально желаемыми целями и задачами;

2) проявляются в фактической деятельности по управлению обществом, решению вопросов местного значения, удовлетворению интересов местного сообщества;

3) нормативно регламентированы;

4) организационно обеспечены, т. е. реализуются при помощи определенного организационного механизма, основой которого прежде всего выступают институты и должностные лица местного самоуправления, наделенные законом определенным объемом полномочий;

5) в процессе осуществления функций местного самоуправления в той или иной степени принимают участие все органы и должностные лица местного самоуправления либо большая их часть, но не отдельный орган или должностное лицо местного самоуправления, при этом система функций местного самоуправления, ее конфигурация и иерархия во многом обусловливают организационную структуру местного самоуправления;

6) производны от функций государства в целом и являются их продолжением.

Синтез вышеуказанных признаков позволяет сформулировать следующее определение понятия функций местного самоуправления.

Функции местного самоуправления – это основные нормативно регламентированные и организационно обеспеченные виды и направления деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, являющиеся продолжением функций государства и обусловленные целями и интересами местного сообщества в системе всего государственно-организованного общества[1].

Подход к местному самоуправлению как к конституционному институту позволяет выделять и присущие ему специфические функции. Органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, являются первичным уровнем публичной власти в соответствии с внесенными поправками в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. При этом следует признать, что и в настоящее время в условиях действующего законодательства местное самоуправление как способ организации жизни населения на определенной территории является логическим продолжением самоорганизации в пределах государства. Местное самоуправление входит в единую систему публичной власти, что предопределяет прежде всего функциональное единство органов государственной власти и местного самоуправления. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления и не свидетельствует о вхождении в систему органов государственной власти, а предполагает организационное взаимодействие с ними в решении общих задач на территории муниципального образования.

---

[1] *Земсков В. А., Пожарский Д.В.* Функции местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые проблемы) : моногр. Владимир, 2010. С. 14–15.

В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что права и свободы человека определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, что предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. Местное самоуправление является коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно выражением власти местного сообщества. Вместе с тем в лице данных органов оно интегрировано в общую институциональную систему осуществления функций государства на соответствующей территории на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это обусловлено объективно существующими наиболее тесными взаимосвязями публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления возможности самостоятельного решения вопросов местного значения не препятствует конструктивному взаимодействию с органами государственной власти. Это необходимо для эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований. Более того, это предполагает участие органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах.

Можно выделить следующие ***основные функции*** местного самоуправления.

Политическая функция, заключающаяся в определении главных направлений и содержания муниципального управления. В первую очередь местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения. В связи с этим важной стороной муниципальной деятельности должно быть создание условий для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления: использование институтов непосредственной демократии, реализация права населения на определение структуры органов местного самоуправления, наличие выборных органов, подконтрольность органов местного самоуправления населению и т. д.

Политическая функция местного самоуправления заключается и в защите интересов населения муниципального образования. Конституция Российской Федерации гарантирует судебную защиту местного самоуправления. Следует обратить внимание на то, что речь в ней не идет о защите прав гражданина, проживающего в пределах поселения или на иной территории, предполагается защита конституционного института местного самоуправления как такового. Право обращения за судебной защитой прав местного самоуправления реализуют органы местного самоуправления, но само его гарантирование на конституционном уровне возможно только в том случае, если оно осуществляется в рамках функции, присущей местному самоуправлению как правовому институту.

К основным целям местного самоуправления относится комплексное развитие муниципального образования: улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения, развитие территории муниципального образования и т. д. Достижению этой цели способствуют комплексное планирование, принятие стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Причем в процессе развития муниципального образования должны быть обеспечены оптимальные пропорции в развитии разных сфер местной жизни, рационально использованы финансовые, природные и иные ресурсы. Осуществляя данную функцию, органы местного самоуправления должны учитывать интересы развития территории субъекта Российской Федерации, в границах которой расположено муниципальное образование, а также государства в целом. Таким образом, политическая функция еще раз демонстрирует тесную взаимосвязь органов единой публичной власти и предопределяет осуществление всех других функций местного самоуправления.

Экономическая функция направлена на обеспечение нормального функционирования и развития экономики муниципального образования. Местное самоуправление может оправдать свое социальное предназначение только при условии эффективного управления муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы. Население муниципального образования, органы местного самоуправления принимают на себя ответственность за результативность управления муниципальным имуществом и местными финансовыми ресурсами. Особую роль в этом играют представительные органы, которые ответственны за утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, устанавливают и отменяют местные налоги и сборы, определяют порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, утверждают

стратегию социально-экономического развития муниципального образования и осуществляют иные функции в этой сфере.

Местная администрация и в определенных случаях глава муниципального образования осуществляют текущее, оперативное управление муниципальной собственностью и местными финансами. Население также вправе участвовать в осуществлении данной функции посредством, например, реализации правотворческой инициативы и внесения проекта нормативного акта по вопросам управления муниципальной собственностью, который органы местного самоуправления обязаны рассмотреть.

Социально-культурная функция направлена на удовлетворение социальных потребностей населения соответствующего муниципального образования, поддержание необходимого уровня жизни населения, обеспечение благоприятной окружающей природной среды, организацию образования, поддержку науки, культуры, обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и т. д. Таким образом, данная функция является наиболее объемной, предполагает решение большого количества задач, направленных на комплексное социальное, культурное развитие муниципального образования. Реализация данной функции является наиболее востребованной для населения, так как позволяет удовлетворять его ежедневные нужды, в связи с чем ее осуществление видится необходимым условием успешного решения вопросов местной жизни, достижения целей местного самоуправления.

§ 3. Принципы местного самоуправления

Местное самоуправление построено на основании конституционных ***принципов***, определяющих организацию и функционирование институтов муниципального управления.

Организация местного самоуправления в интересах населения. Учету интересов населения и обеспечению прав жителей в решении вопросов местного значения служит территориальная организация местного самоуправления, которая проявляется в наличии различных видов муниципальных образований, участии населения в изменении границ или преобразовании муниципального образования. Проявление принципа учета и приоритета интересов присутствует в формах непосредственной демократии на муниципальном уровне. В первую очередь это определяется значительным количеством способов непосредственного решения населением вопросов местного значения, а также участия жителей в осуществлении

местного самоуправления – местный референдум и муниципальные выборы, собрания и сходы граждан, территориальное общественное самоуправление и публичные слушания, причем число их увеличивается. Например, в 2021 г. формы непосредственной демократии дополнены правом внесения в местную администрацию инициативных проектов для реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей.

Самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Закрепление за местными органами полномочий является результатом разграничения компетенции в рамках единого государственного механизма. Муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают стратегию социального-экономического развития, разрабатывают программу комплексного развития транспортной инфраструктуры.

В определенных случаях на органы государственной власти могут быть возложены отдельные полномочия органов местного самоуправления, например, в связи со стихийными бедствиями, но такие концептуальные полномочия, как определение структуры органов местного самоуправления или принятие устава муниципального образования им переданы не будут.

Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам. Экономическую основу местного самоуправления составляют: находящееся в муниципальной собственности имущество; средства местных бюджетов; имущественные права муниципальных образований. Финансовая самостоятельность местного самоуправления обеспечивается правом органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы. За муниципальными образованиями закрепляются отчисления от федеральных и региональных налогов. Кроме того, законом предусмотрено предоставление местным бюджетам субсидий, дотаций и иных межбюджетных трансфертов.

К объектам муниципальной собственности относятся: муниципальное имущество; средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы; муниципальный жилищный фонд; объекты социальной и инженерной инфраструктуры; предприятия; земельные участки и другое движимое и недвижимое имущество.

Законодательно предусмотрена возможность передачи части полномочий поселения органам местного самоуправления муни-

ципального района, в который оно входит. Это позволяет экономически слабому дотационному поселению сократить часть выполняемых функций. С другой стороны, органы местного самоуправления наделены правом решать вопросы, не отнесенные к их компетенции, но только за счет собственных материальных и финансовых ресурсов.

Законность в организации и деятельности местного самоуправления. Данный принцип состоит в обязательности соответствия муниципальных правовых актов нормативным правовым актам более высокой юридической силы. Его реализация обеспечивается посредством контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих. Они несут ответственность как перед населением, так и государством. Население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в случае совершения ими противоправных деяний или решений при условии их подтверждения в судебном порядке.

Представительный орган муниципального образования может быть распущен законодательным органом субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта при принятии им нормативного правового акта, противоречащего нормативным актам, имеющим более высокую юридическую силу (Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования). Важным условием является необходимость подтверждения этого факта в судебном порядке и неисполнение представительным органом решения суда в течение трех месяцев. По этому же основанию могут быть отрешены от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации глава муниципального образования и глава местной администрации.

Глава муниципального образования может быть удален в отставку представительным органом муниципального образования, в частности, если в результате его действий или решений возникнет просроченная задолженность муниципального образования, превышающая 30 % собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном финансовом году, либо допущено нецелевое расходование субвенций. Также к основаниям удаления главы муниципального образования в отставку относятся: неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по осуществлению полномочий; неудовлетворительная оценка

деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд; несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством (кроме случаев, которые признаются следствием не зависящих от него обстоятельств); допущенные должностными лицами местного самоуправления массовые нарушения или ограничения прав и дискриминация по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Гласность и учет общественного мнения в деятельности местного самоуправления. Этот принцип является одним из важнейших принципов демократического устройства местного самоуправления, обеспечивающих отрытый характер функционирования органов местного самоуправления. Он реализуется посредством информирования населения муниципального образования об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Одной из форм непосредственного осуществления местного самоуправления являются публичные слушания, на которые должны выноситься: проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, вопросы о преобразовании муниципального образования. Кроме того, предусмотрены открытые заседания коллегиальных органов при рассмотрении правотворческой инициативы граждан. Решения органов местного самоуправления подлежат официальному опубликованию.

Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. Реализация данного принципа предполагает учет и использование исторических, национальных, культурных и иных местных традиций. В настоящее время в Российской Федерации предусмотрено наличие различных видов муниципальных образований: сельское и городское поселение, городской округ, внутригородская территория города федерального значения и города с внутригородским районным делением, муниципальный район, муниципальный округ. При формировании единиц муниципальных образований в названии органов власти местного самоуправления и при определении символики учитываются традиции территории, национальный состав жителей. Муниципальные образования самостоятельны в выборе модели организационной структуры органов местного самоуправления.

Таким образом, конституционные принципы организации местного самоуправления получили юридическое закрепление в четких лаконичных формулировках законодательства. Реальное воплощение на практике принципов местного самоуправления как отражение основных идей и закономерностей развития общества способствует укреплению демократического фундамента, без которого невозможны организация и деятельность органов местного самоуправления.

Контрольные вопросы:

1. Перечислите основные признаки понятия местного самоуправления в Российской Федерации.
2. Что относится к признакам функций местного самоуправления?
3. Раскройте основные функции местного самоуправления.
4. Назовите специальные принципы местного самоуправления в Российской Федерации.
5. Определите место местного самоуправления в единой системе публичной власти в Российской Федерации.

Рекомендуемая литература по теме:

Земсков, В. А. Функции местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые проблемы) : моногр. / В. А. Земсков, Д. В. Пожарский. – Владимир : Владимир. юрид. ин-т ФСИН России, 2010. – 134 с.

Кожевников, О. А. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации : моногр. / О. А. Кожевников, А. А. Ларичев, Н. Л. Пешин ; под общ. ред. Л. Т. Чихладзе, А. А. Ларичева, Е. Н. Хазова. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2020. – 343 с.

Уваров, А. А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации : учеб. пособие. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 320 с.

Чеботарев, Г.Н. Актуальные проблемы муниципального права : учеб. для магистрантов / Г. Н. Чеботарев, А. А. Мишунина, С. Г. Гуркова, К. А. Иванова ; отв. ред. Г. Н. Чеботарев. – Москва : Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2018. – 304 с.

ГЛАВА 10. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Принципы территориальной организации местного самоуправления

Территориальная основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, определение границ муниципального образования, преобразование муниципальных образований.

Понятие и сущность муниципального образования. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах, на внутригородских территориях городов федерального значения и городов с внутригородским районным делением, которые объединяются общим названием – муниципальные образования.

Все муниципальные образования должны удовлетворять поселенческому принципу организации местного самоуправления, т. е. каждое муниципальное образование является поселением или объединением поселений. Под поселением понимается сельский или городской населенный пункт или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Специальных критериев или принципов территориальной организации местного самоуправления в законодательстве не содержится. Между тем последовательный подход к определению территориальных пределов муниципальных образований к таким критериям позволяет отнести: численность населения; обеспеченность муниципального образования земельными ресурсами; социально-экономический потенциал территории, обеспечивающий реальную возможность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения (объем и состав источников налоговых поступлений, уровень развития социальной сферы и инфраструктуры территории и др.); мнение населения соответствующей территории – его главного субъекта самоуправления.

В состав территории муниципального образования входят: земли населенных пунктов муниципального образования, на которых расположены жилые дома, прилегающие к ним территории и приусадебные участки; земли общего пользования; рекреационные зоны; земли, необходимые для развития поселений; другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения; водные и иные объекты.

Предусмотрено ***три типа муниципальных образований*** (с закреплением за каждым из них определенного объема полномочий).

Первый тип – *сельские и городские поселения*. Поселения наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

Сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов) с численностью населения более 1 тыс. человек (для территории с высокой плотностью сельского населения – более 3 тыс. человек), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления.

При создании сельского поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов, для всех жителей, как правило, должна быть обеспечена пешеходная доступность до его административного центра и обратно в течение рабочего дня. Однако указанные требования могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Городское поселение – это город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления. В его состав также могут входить территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры.

Городское поселение может быть наделено статусом городского округа при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, если оно способно осуществлять полномочия, отнесенные к ведению городского округа с учетом перспектив развития городского поселения, подтвержденных генеральным планом данного городского поселения.

Второй тип – *муниципальные районы*, которые создаются в границах административных районов. Территории городских и муниципальных округов не входят в состав муниципального района.

Муниципальный район – это несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Административным центром района является город или поселок, расположенный на территории городского округа, имеющего с ним общую границу. Он определяется исходя из местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры, в нем, как правило, находится представительный орган муниципального образования.

В целях оптимизации организации местной власти законодательно установлена возможность не создавать местную администрацию поселения, если оно является административным центром района. В этом случае уставами обоих муниципальных образований может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. Глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя.

Границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в его состав. Указанные требования могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

На муниципальный район могут быть возложены отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. Соответствующий уровень законодательного регулирования зависит от того, в чьем ведении находятся передаваемые полномочия – федеральном или региональном.

Третий тип – *округа*. Округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления. Важным отличием городского округа является обязательность проживания в городах и иных

городских населенных пунктах не менее двух третей населения муниципального образования.

Границы округа, как правило, устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в его состав. Указанные требования могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Органы местного самоуправления округа могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Уровень законодательного регулирования зависит от того, в чьем ведении находятся передаваемые полномочия.

Административным центром муниципального округа, как правило, является город или поселок, расположенный на территории городского округа, имеющий с таким округом общую границу.

Муниципальным образованием признается также внутригородская территория города федерального значения или городского округа.

Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Действующее законодательство не содержит определения муниципального образования, тем не менее анализ положений ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления позволил сформулировать его признаки:

а) наличие территории;

б) собственная компетенция;

в) собственная экономическая основа;

г) выборные и иные органы местного самоуправления;

д) наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов;

е) право устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Изменение границ муниципального образования. Изменение границ муниципальных образований осуществляется двумя способами. Наиболее демократичным является голосование граждан по данному вопросу или принятие решения на сходе граждан, которое осуществляется в следующих случаях: изменение границ поселений влечет отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений; изменение границ муниципальных районов влечет отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов.

В остальных случаях изменение границ муниципальных образований осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами. К ним относятся:

– изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений населенных пунктов к территориям муниципальных или городских округов;

– изменение границ муниципальных и городских округов, влекущее отнесение территорий населенных пунктов, входящих в состав округов, к территориям поселений соответствующих муниципальных районов или других округов;

– изменение границ муниципальных образований, не влекущее отнесения территорий населенных пунктов к территориям других муниципальных образований;

– изменение границ поселений или внутригородских районов, которое влечет изменение границ муниципальных районов или городских округов с внутригородским делением;

– изменение границ внутригородских районов.

Преобразование муниципальных образований. Преобразованием муниципальных образований является объединение, разделение или изменение статуса муниципального образования. Кроме того, законодательно предусмотрена возможность создания поселения на межселенной территории.

С инициативой о создании и преобразовании муниципального образования могут выступить: население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные органы государственной власти.

Преобразование поселений, в результате которого муниципальный район будет состоять из одного поселения, не допускается. Городские округа, которые в результате преобразований муниципальных образований перестают соответствовать требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских

населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа, подлежат наделению статусом муниципального округа.

Объединение муниципальных образований осуществляется с их согласия, выраженного представительным органом каждого из объединяемых муниципальных образований. В случае объединения поселений, входящих в состав муниципального района, также учитывается мнение населения данного муниципального образования, выраженное его представительным органом. Возможно объединение следующих муниципальных образований: двух и более поселений, внутригородских районов, муниципальных районов, не влекущее их изменения границ иных муниципальных образований; поселения с городским округом; поселений, входящих в состав муниципального района, которое влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа; городских округов, городского округа с муниципальным округом, муниципальных округов.

Разделение муниципальных образований осуществляется только с согласия населения, но в разных формах. Так, разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Разделение муниципального образования с учетом мнения населения, выраженного представительным органом, предусматривается в следующих случаях: разделение муниципального или городского округа, влекущее образование двух и более муниципальных или городских округов; разделение муниципального района; разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов.

Присоединение поселений и выделение внутригородских районов осуществляется с согласия населения в соответствии с их уставами с учетом мнения населения, из состава которого исключается (включается) поселение. Вновь образованное в результате присоединения или выделения муниципальное образование наделяется статусом внутригородского района или поселения соответственно.

Законодательством предусмотрена также возможность изменения статуса муниципального образования, которая осуществляется законом субъекта Российской Федерации в следующих формах.

1. Изменение статуса городского поселения осуществляется с согласия его населения, а также населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается),

выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

2. Изменение статуса городского округа осуществляется с учетом мнения населения соответствующего городского округа согласно его уставу и закону субъекта Российской Федерации. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов.

3. Изменение статуса муниципального или городского округа осуществляется с учетом мнения населения соответствующего округа, выраженного представительным органом указанного округа.

Допускается упразднение поселений на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях. С инициативой создания поселения может выступить население, проживающее в населенном пункте, являющемся межселенной территорией, на сходе граждан, а также органы местного самоуправления, региональные или федеральные органы государственной власти. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного его представительным органом, и оформляется законом субъекта Российской Федерации.

Структура органов местного самоуправления в этом случае определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 300 человек – на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Местный референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанав-

ливаются структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления, порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

При отсутствии такой инициативы структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания. Численность и срок полномочий депутатов представительного органа первого созыва, а также порядок избрания, полномочия и срок полномочий первого главы данного муниципального образования устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

§ 2. Экономическая основа местного самоуправления

Экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и управлением муниципальной собственностью, средствами местных бюджетов, а также реализацией имущественных прав муниципальных образований.

Конституция Российской Федерации, гарантируя местное самоуправление, берет на себя обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых и иных условий для развития местного самоуправления.

Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления.

Муниципальная собственность представляет собой отдельную форму собственности, существующую параллельно с государственной и частной.

Особенности муниципальной собственности:

– обязательный атрибут муниципального образования. Значение муниципальной собственности для существования и развития местного самоуправления сложно переоценить, так как она необходима для реализации самоуправленческих начал населением, представляет собой основу саморазвития муниципального образования как социально-экономического комплекса;

– объект управления: управление муниципальной собственностью в целях эффективного решения вопросов местного значения признается одной из целей местного самоуправления.

Вопрос о собственнике муниципального имущества однозначно решен в Гражданском кодексе Российской Федерации, положениями которого определено: «Имущество, принадлежащее на праве

собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью».

Несмотря на существующие конституционные положения о том, что население муниципального образования, а также органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, это не делает их его собственниками.

Таким образом, собственником муниципального имущества является именно муниципальное образование.

Учитывая, что в СССР органы местного самоуправления относились к органам государственной власти, они не имели собственного имущества. Процесс формирования муниципальной собственности начался после принятия Закона РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации». На основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» в муниципальную собственность передавались объекты государственной собственности, расположенные на территории городских и районных Советов. К ним относились: жилой и нежилой фонд, находящийся в управлении местной администрации, а также жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие данные объекты, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, находящиеся в оперативном управлении местной администрации.

В муниципальную собственность также передавались объекты государственной собственности, находившиеся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. К ним относились: предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания и др.

Впоследствии распоряжением Президента РФ от 18 марта 1992 г. № 114-рп было утверждено Положение об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности, которым регламентировался порядок составления и утверждения перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность, а также порядок оформления прав собственности. В развитие конституционных положений 22 декабря 1993 г. был издан Указ Президента РФ «О гарантиях

местного самоуправления в Российской Федерации», которым закреплялось право органов местного самоуправления утверждать перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность, и устанавливалась судебная защита муниципальной собственности.

Существенное влияние на формирование муниципальной собственности оказал процесс приватизации. Правовой основой приватизации муниципального имущества послужил Закон Российской Федерации от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» и государственные программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в России[1].

В развитие данных документов Президентом и Правительством РФ был издан ряд нормативных актов, определяющих приватизацию государственных объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения[2], которые находились в их ведении. Однако этот процесс имел и отрицательные черты, поскольку данные объекты требовали финансирования, а муниципальные образования в большинстве случаев не имели возможности его выделить, учитывая их дефицитный бюджет. Зачастую данные объекты (прачечные, парикмахерские, столовые и др.) перепрофилировались новыми собственниками, в результате страдала сфера обслуживания населения.

В настоящее время в России действует Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», которым регламентируются вопросы передачи муниципального имущества в собственность физических и юридических лиц, устанавливаются категории имущества, которые не могут подлежать приватизации.

Одним из важнейших вопросов формирования муниципальной собственности являлась передача земли в муниципальную собственность. В настоящее время муниципальные образования являются полноправными участниками земельных отношений.

---

[1] Например: Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации».

[2] Например: Указ Президента РФ от 10 января 1993 г. № 8 «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, приватизируемых предприятий»; постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1325 «О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий» и др.

В муниципальной собственности находятся следующие земельные участки: занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований; предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления; признанные таковыми в соответствии с законодательством; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; приобретенные по основаниям, установленным гражданским законодательством; безвозмездно переданные в муниципальную собственность из федеральной собственности (например, безвозмездная передача военного недвижимого имущества в муниципальную собственность); от права собственности на которые собственник отказался (с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него); переданные безвозмездно земли, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

В муниципальную собственность могут передаваться, помимо земельных участков, иные объекты федеральной и региональной собственности на возмездной и безвозмездной основе (например, предприятия, объекты инфраструктуры).

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, которое не может им принадлежать, оно подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения) либо отчуждению.

Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом осуществляется органами местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти или местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления, осуществляющие функции

и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение, они ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти[1].

Местный бюджет и бюджетные права органов местного самоуправления. Местный бюджет можно определить как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

В бюджетном процессе, осуществляемом на местном уровне, можно выделить четыре этапа: составление проекта местного бюджета, рассмотрение и утверждение местного бюджета, исполнение местного бюджета, контроль за исполнением местного бюджета и утверждение отчета о его исполнении.

Местный бюджет, так же как и бюджет любого другого уровня, имеет доходную и расходную части.

Доходы местного бюджета могут быть налоговыми и неналоговыми.

Налоговые доходы местного бюджета включают доходы от местных налогов и сборов, к которым относятся земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор, а также доходы от региональных и федеральных налогов и сборов по определенным нормативам (например, в бюджеты городских округов зачисляются доходы от налогов на доходы физических лиц, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единый сельскохозяйственный налог; в бюджеты городских поселений – также госпошлина за совершение нотариальных действий).

К неналоговым доходам относятся доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собствен-

[1] Об утверждении Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества : приказ Минэкономразвития России от 30 авг. 2011 г. № 424 : в ред. от 13 сент. 2019 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru (дата обращения: 12.11.2023). Режим доступа: для зарегистрир. пользователей.

ности; доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями; часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности; плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности; плата по соглашениям об установлении сервитута; плата за негативное воздействие на окружающую среду (зачисляется в бюджеты муниципальных районов, муниципальных и городских округов, а также городских округов с внутригородским делением).

В доходной части местного бюджета можно выделить собственные доходы и безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней.

Одной из главных проблем развития местного самоуправления является низкая бюджетная обеспеченность большинства муниципальных образований в России. Далеко не все муниципальные образования имеют одинаковую бюджетную обеспеченность. Большинство получают финансовую помощь из иных бюджетов, только небольшая часть муниципальных образований является «финансовыми донорами», перечисляя значительную часть своих доходов в региональный и федеральный бюджеты (это в основном муниципальные образования с большими запасами природных ресурсов). Естественно, что в таких условиях возможности бюджетов многих муниципальных образований не позволяют обеспечить полноценную реализацию прав граждан. В целях разрешения этой проблемы в законе предусматриваются меры финансовой поддержки муниципальных образований в виде межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций местным бюджетам и иных межбюджетных трансфертов. К межбюджетным трансфертам из бюджетов федеральных территорий помимо вышеперечисленных относятся субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам.

В предусмотренных законами субъектов Российской Федерации случаях местным бюджетам могут предоставляться следующие виды дотаций: дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в целях осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного

значения; иные дотации с установлением условий их предоставления; дотации в целях поощрения достижения наилучших показателей социально-экономического развития муниципальных образований.

Методика распределения дотаций и правила их предоставления устанавливаются нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Источником финансового обеспечения могут быть дотации, предоставляемые как из бюджета субъекта Российской Федерации, так и из федерального бюджета путем предоставления дотаций субъектам Российской Федерации на указанные цели. Субсидии – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Предоставление субсидий на цели и (или) в соответствии с условиями, не предусмотренными законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, не допускается.

Иные межбюджетные трансферты предоставляются местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральной территории, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Существенную роль при формировании финансовых основ местного самоуправления играют муниципальные заимствования, которые позволяют даже при дефиците местного бюджета финансировать отдельные социальные программы и решать вопросы местного значения.

Под муниципальными заимствованиями понимается привлечение от имени муниципального образования заемных средств в местный бюджет путем размещения муниципальных ценных бумаг и в форме кредитов, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика. Право осуществления муниципальных заимствований от имени муниципального образо-

вания принадлежит местной администрации (исполнительно-распорядительному органу муниципального образования).

Муниципальные заимствования могут быть внутренними и внешними в зависимости от валюты, в которой выражаются долговые обязательства – российской или иностранной. Муниципальные внешние заимствования осуществляются в целях финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации.

Муниципальные ценные бумаги – это ценные бумаги, выпущенные от имени муниципального образования, в виде облигаций в документарной или бездокументарной форме, эмитентами которых являются муниципальные образования. Обязательства, возникшие в результате эмиссии муниципальных ценных бумаг, могут быть гарантированы публично-правовым образованием.

Объем муниципального долга не должен превышать утвержденный решением о местном бюджете на очередной финансовый год и плановый период общий объем доходов местного бюджета. Представительный орган муниципального образования вправе в рамках управления соответствующим долгом утвердить дополнительные ограничения по муниципальному долгу.

Оценка долговой устойчивости муниципального образования осуществляется Министерством финансов Российской Федерации (финансовым органом субъекта Российской Федерации) и в соответствии с определенными показателями позволяет отнести муниципальное образование к одной из следующих групп заемщиков: с высоким, средним или низким уровнем долговой устойчивости.

Если при исполнении местного бюджета нарушаются предельные значения, уполномоченный орган местного самоуправления не вправе принимать новые долговые обязательства, за исключением тех, которые направлены на реструктуризацию муниципального долга.

Учет и регистрация муниципальных долговых обязательств муниципального образования осуществляются в муниципальной долговой книге муниципального образования.

Контрольные вопросы:

1. Охарактеризуйте порядок изменения границ муниципальных образований.
2. Что является преобразованием муниципальных образований?
3. Определите основные виды муниципальных образований в Российской Федерации.

4. Какие виды межбюджетных трансфертов предусмотрены российским законодательством?

5. Определите различия городского и муниципального округов.

Рекомендуемая литература по теме:

Дементьев, А. Н. Территориальная организация местного самоуправления в РФ: тенденции, критерии, перспективы : моногр. / А. Н. Дементьев, О. А. Дементьева, В. Н. Бондарь. – Москва : Норма, 2021. – 352 с.

Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. – 2 изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2021. – 672 с.

Мишле, Е. В. Региональные и местные налоги и сборы с организаций : учеб. пособие для вузов. – Москва : Юрайт, 2020. – 148 с.

Нарутто, С. В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. – Москва : Норма, 2019. – 272 с.

Чиркин, В. Е. Территориальная организация публичной власти : моногр. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2021. – 208 с.

Юридическая урбанология. Урбанологическая теория : моногр. : в 2 т. / под общ. ред. В. В. Таболина. – Москва : Юстицинформ, 2021. – 824 с.

ГЛАВА 11. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие и структура органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления – это выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Это органы местных саморегулируемых территориальных сообществ, муниципальных образований, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за ненадлежащее исполнение своих полномочий. Это система власти, которая, учитывая все местные факторы, выступает в интересах населения муниципального образования.

Органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий, не находятся в отношениях подчиненности с органами государственной власти. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления допускается в предусмотренных законом случаях, например, при назначении на должность и освобождении от должности главы местной администрации.

В то же время выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти означает их структурно-организационное обособление, но не функциональное. Органы местного самоуправления самостоятельны лишь в пределах полномочий, определенных органами государственной власти; они находятся в системе государственно-властных отношений; действуют в русле единой государственной политики; могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Как и всякая публичная власть, органы местного самоуправления имеют общую экономическую и организационно-правовую основу с органами государственной власти: у них общий источник власти – народ, те же принципы избирательной системы, те же механизмы принятия решений, та же обязательность их исполнения, а также сходные формы и методы деятельности.

Под *структурой органов местного самоуправления* понимается система имеющих самостоятельный статус органов, осуществляющих на территории муниципального образования функции и полномочия местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

К иным органам местного самоуправления относятся отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации, входящие в ее структуру.

Уставом муниципального образования определяются такие вопросы организации местного самоуправления, как порядок формирования органов местного самоуправления, их компетенция и срок полномочий, формы подотчетности и подконтрольности и иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления.

Число создаваемых органов местного самоуправления, их структура и объем компетенции различаются, как правило, в зависимости от следующих факторов: типа муниципального образования; численности его жителей; возможностей социально-экономического развития муниципального образования; исторических и иных местных традиций; национальных обычаев и других особенностей.

Наименования органов местного самоуправления могут быть различны. В зависимости от исторических, национальных и иных местных традиций представительный орган местного самоуправления может называться «дума», «совет», «муниципальный совет», «собрание», «сход», «собрание представителей», «жыен» (Республика Татарстан) и т. п. Исполнительный орган местного самоуправления также может иметь различные наименования: администрация, мэрия, исполнительный комитет и т. п.

Органы местного самоуправления взаимосвязаны между собой и представляют единую систему. Выбор структуры органов местного самоуправления муниципального образования ограничен моделями, которые зависят от вида муниципального образования.

В зависимости от реализуемой в муниципальном образовании ***модели организации местного самоуправления*** различными будут правовое положение органов местного самоуправления и статус их должностных лиц. В соответствии с действующим законодательством можно выделить следующие модели местного самоуправления.

Представительный орган и глава муниципального образования избираются населением.

Традиционный способ формирования путем прямых муниципальных выборов предусмотрен для всех видов муниципальных образований. На муниципальных выборах используется как пропорциональная (голосование за список кандидатов, выдвинутых политической партией), так и мажоритарная (голосование непосредственно за кандидата в депутаты, выдвинутого по одномандатному и (или) многомандатному избирательному округу) избирательные системы. Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования, но не может быть меньше установленной законом. Так, в поселении, городском и муниципальном округах, а также внутригородском районе должно быть избрано от 7 до 35 депутатов (в зависимости от количества населения муниципального образования). Численность депутатов муниципального района составляет не менее 15 человек, а для внутригородской территории города федерального значения минимальное количество депутатов – 10 человек.

Достоинством данной модели является наиболее демократичный способ избрания главы муниципального образования, содействующий повышению его легитимности в глазах избирателей. При использовании данной модели в максимальной степени реализуются основные принципы местного самоуправления – непосредственное участие населения в формировании органов местного самоуправления, ответственность главных должностных лиц местного самоуправления перед населением и др.

В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию.

Установление выборности представительного органа подчеркивает его особый правовой статус, который, в частности, проявляется в том, что данный орган обладает значительным влиянием на процессы формирования местной администрации, обеспечивает выражение воли населения муниципального образования. Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку в случае дачи два раза подряд неудовлетворительной оценки деятельности, высказанной по результатам ежегодного отчета главы перед представительным органом муниципального образования. Формально независимые друг от друга органы местного самоуправления при использовании данной модели

имеют возможность следить за исполнением каждым своих полномочий, что способствует повышению эффективности в решении вопросов местного значения.

Представительный орган избирается населением, глава муниципального образования – представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя.

Особенностью рассматриваемой модели является применение системы непрямых (косвенных) выборов главы муниципального образования посредством выдвижения главы из состава представительного органа. Представительный орган обладает большим объемом полномочий в сфере управления, в хозяйственных, финансовых и кадровых вопросах. Также представительный орган назначает главу местной администрации, традиционно именуемого в этом случае сити-менеджером.

Положение главы в структуре органов местного самоуправления является более зависимым от деятельности представительного органа. Например, в рамках правотворческого процесса глава муниципального образования, будучи председателем представительного органа, становится «связанным» принятыми таким органом правотворческими решениями и практически не может наложить вето на них в случае несогласия.

Слабой стороной данной модели является то, что за главой в основном закрепляются представительские и оперативно-исполнительные функции, при этом он лишен большинства исполнительно-распорядительных полномочий, поскольку они реализуются главой местной администрации, назначаемым по контракту.

Статус главы местной администрации в модели «глава муниципального образования – председатель представительного органа». В случае председательства главы муниципального образования в представительном органе руководство местной администрации возлагается на сити-менеджера, назначаемого по контракту на конкурсной основе. К достоинствам данной модели следует отнести: 1) привлечение к работе на должность сити-менеджера в соответствии с квалификационными требованиями; 2) осуществление контроля за деятельностью сити-менеджера вплоть до инициирования процедуры досрочного прекращения его полномочий; 3) повышенную ответственность главы местной администрации.

Недостатком данной модели является отсутствие механизмов влияния жителей, проживающих на территории муниципального образования, на сити-менеджера, поскольку он подконтролен и подот-

четен представительному органу муниципального образования. В этой связи представительный орган играет ключевую роль в формировании местной администрации, а в отношении сити-менеджера юридически и фактически выполняет функции представителя нанимателя.

Глава муниципального образования – председатель представительного органа муниципального образования; представительный орган муниципального образования формируется методом делегирования.

Особенность рассматриваемой модели заключается в специфике формирования представительного органа муниципального образования. Данная модель может использоваться в муниципальных районах и городских округах с внутригородским районным делением. В основу положен принцип представительства, который заключается в том, что, например, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. Они избираются представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной нормой представительства независимо от численности муниципального образования. При использовании данной модели глава муниципального образования всегда исполняет полномочия председателя представительного органа.

Несмотря на то что следствием применения данной модели является осложнение выполнения функций представительства, ослабление связей с избирателями, подобный способ формирования представительных органов муниципальных образований обладает рядом существенных преимуществ:

1) сокращает расходы бюджета муниципального образования, так как позволяет полностью отказаться от проведения муниципальных выборов (на данном уровне);

2) обеспечивает более полное взаимодействие между муниципальным районом (городом с внутригородским районным делением) и входящими в его состав поселениями (городскими районами);

3) снижает вероятность возникновения конфликтов между органами местного самоуправления муниципального района (города) и поселений (внутригородских районов), что позволяет обеспечить эффективное решение вопросов местного значения и осуществление переданных отдельных государственных полномочий;

4) ни одно поселение (городской район) не имеет абсолютного большинства в представительном органе муниципального образования, что позволяет избежать лоббирования при принятии управленческих решений.

Глава муниципального образования – глава местной администрации (исполнительно-распорядительного органа).

В рамках указанной модели глава муниципального образования занимает свою должность: а) по результатам муниципальных выборов; б) будучи избранным из состава представительного органа, прекратив полномочия депутата; в) в результате избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов по результатам конкурса; г) в случае избрания на сходе граждан.

Являясь руководителем местной администрации, глава муниципального образования в полной мере обладает независимостью в принятии собственных решений, самостоятельно и единолично осуществляет руководство местной администрацией, в том числе формирует ее кадровый состав. Данная модель отличается тем, что у главы местной администрации сконцентрированы ключевые полномочия для организационного и политического влияния на развитие муниципального образования.

Местная администрация муниципального района реализует полномочия местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района.

Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром этого района, может быть предусмотрено образование районной местной администрации, на которую возлагается исполнение полномочий исполнительно-распорядительного органа поселения. В этом случае в поселении, которое является административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

К положительным сторонам данной модели можно отнести: 1) снижение бюджетных расходов на содержание органов местного самоуправления поселений; 2) сокращение количества муниципальных служащих за счет исключения структурных подразделений администраций, дублирующих функции; 3) повышение эффективности работы органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе за счет объединения кадрового состава и бюджетов муниципальных образований; 4) повышение эффективности использования бюджетных средств; 5) предотвращение конфликтных ситуаций между органами местного самоуправления муниципального района и поселения.

Глава муниципального образования – глава местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) и представительного органа муниципального образования.

Такая модель является скорее исключением из правил. Ее использование возможно в сельском поселении, внутригородском муниципальном образовании города федерального значения.

Установление возможности совмещения функций главы муниципального образования, главы исполнительно-распорядительного органа и председателя представительного органа муниципального образования в сельских поселениях и внутригородских районах может объясняться прежде всего тем, что в небольших муниципальных образованиях отсутствует необходимость содержания многочисленного аппарата органов местного самоуправления.

Положительный эффект от введения такой модели заключается в том, что она позволяет существенно экономить средства местного бюджета, выделенные на содержание аппарата, при этом содействует созданию механизма, способного оперативно и своевременно реагировать на возникновение конкретной проблемы и принимать организационно-управленческие решения без проведения процедур дополнительного согласования.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек и в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования, при количестве жителей от 100 до 300 человек, обладающих избирательным правом, глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации.

Наличие рассматриваемой модели организации муниципального управления является обоснованным, поскольку численность населения, проживающего в таком поселении, вполне позволяет решать многие вопросы местного значения без специально созданного для выражения их интересов представительного органа местного самоуправления. При этом соответствующая модель способствует существенной экономии средств местного бюджета, которые могут быть потрачены на решение вопросов местного значения.

Перечисленные модели организации местного самоуправления являются базовыми, на практике они могут совмещаться с учетом целей и задач по оптимизации муниципального управления. Выбор определенных моделей осуществляется субъектом Российской Федерации, а модель, избираемая конкретным муниципальным образованием, закрепляется в его уставе.

§ 2. Система органов местного самоуправления

Представительный орган муниципального образования – это состоящий из депутатов выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Как уже отмечалось выше, наличие представительного органа в структуре органов муниципального образования является обязательным, за исключением поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек (в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан). Осуществление полномочий представительного органа сходом граждан может быть предусмотрено также в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек.

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица, за исключением сельских поселений, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, внутригородских районов, в которых представительный орган может не наделяться правами юридического лица.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;

11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования;

12) заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования принимает нормативные акты по вопросам местного значения в форме решений. Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения.

Основной формой деятельности представительного органа являются заседания. Заседания представительного органа в зависимости от сроков проведения делятся на очередные и внеочередные, в зависимости от порядка проведения – на открытые и закрытые. Порядок проведения заседаний представительного органа и принятия решений определяется установленным им регламентом.

По основным направлениям своей деятельности представительные органы обычно образуют на временной или постоянной основе комиссии, осуществляющие работу по выработке решений, подготовку проектов правовых актов.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации. Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) средствами местного бюджета не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Депутаты представительных органов обладают особым правовым статусом. Срок полномочий депутата устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек – один депутат. Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований.

Глава муниципального образования наделен следующими полномочиями:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Полномочия главы муниципального образования определяются тем, какой орган местного самоуправления он возглавляет.

В качестве главы представительного органа муниципального образования он может вести заседания представительного органа,

контролировать и обеспечивать выполнение его регламента, подписывать решения, протоколы заседаний, другие документы представительного органа, организовывать выполнение его решений, координировать деятельность постоянных и иных комиссий и т. п.

Возглавляя администрацию, глава муниципального образования обычно организует формирование и исполнение бюджета муниципального образования, распоряжается финансовыми ресурсами муниципального образования, руководит непосредственно и через подчиненные органы предприятиями и учреждениями муниципальной собственности, обеспечивает соблюдение законности, прав и свобод граждан, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, отменяет правовые акты подчиненных органов управления администрации, заключает договоры, соглашения, применяет меры поощрения, привлекает к дисциплинарной ответственности назначаемых им муниципальных служащих и т. п.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Местная администрация. Наличие в структуре органов местного самоуправления местной администрации – исполнительно-распорядительного органа муниципального образования – является обязательным. Местная администрация осуществляет организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполнение местных нормативных актов, и наделена в связи с этим уставом муниципального образования собственной компетенцией.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского или муниципального округа) – представительным органом муниципального района (городского или муниципального округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Он должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте

его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, муниципальном и городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Глава местной администрации назначается на должность представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования на срок не менее двух лет. Глава не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. При этом под структурой администрации понимается перечень структурных подразделений и схема подчиненности (распределение полномочий по общему руководству структурными подразделениями между высшими должностными лицами администрации).

Наименование структурных подразделений местной администрации может быть различным (отдел, управление, департамент, комитет, комиссия и т. д.). Все они по общему правилу функционируют на основе принципа единоначалия. Исключением являются комиссии, в состав которых могут входить, помимо работников местной администрации, руководители муниципальных предприятий и учреждений, представители органов государственной власти и общественности и другие и которые обычно принимают решения на коллегиальной основе.

В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные подразделения. Отраслевые

подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства (ЖКХ, образование, здравоохранение и др.), а функциональные – отдельные полномочия в сфере муниципального управления (планирование, контроль и т. п.).

Новеллой российского законодательства о местном самоуправлении стало наделение органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению международных и внешнеэкономических связей в целях решения вопросов местного значения. Данная деятельность осуществляется по согласованию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере международных и внешнеэкономических связей относятся:

1) проведение встреч, консультаций и иных мероприятий с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований иностранных государств;

2) заключение соглашений с органами местного самоуправления иностранных государств по согласованию с высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено соответствующее муниципальное образование;

3) участие в деятельности международных организаций в сфере межмуниципального сотрудничества;

4) участие в разработке и реализации проектов международных программ межмуниципального сотрудничества;

5) иные полномочия, предусмотренные нормативными правовыми актами более высокой юридической силы.

Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей подлежат опубликованию (обнародованию), а также включению в перечень таких соглашений.

Контрольные вопросы:

1. Наличие каких органов обязательно в структуре органов местного самоуправления?
2. Определите количество депутатов представительного органа, которые осуществляют свою деятельность на постоянной основе, в Новосибирске.
3. При каких условиях полномочия представительного органа муниципального образования может осуществлять сход граждан?
4. Определите порядок избрания главы муниципального образования.
5. Сколько депутатов должно избираться в городском округе?

Рекомендуемая литература по теме:

Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : моногр. / Т. М. Бялкин, Е. С. Шугрина, О. И. Баженова [и др.]. – Москва : Юрлитинформ, 2019. – 240 с.

Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2021. – 672 с.

Овчинников, И. И. Муниципальное право : учеб. и практикум для вузов / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2022. – 432 с.

Система местного самоуправления : учеб. пособие для вузов / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. – Москва : Юрайт, 2020. – 98 с.

ГЛАВА 12. ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В США

§ 1. Конституционные основы организации публичной власти

Статус высших органов государственной власти в США регулируется главным образом Конституцией США, принятой в 1787 г. конвентом в Филадельфии, состоявшим из представителей штатов и выступившим в роли своего рода учредительного собрания.

Конституция США[1] состоит из преамбулы и из семи объемных статей, большинство из которых делятся на разделы.

По порядку изменения Конституция 1787 г. является «жесткой». Поправки к ней могут быть приняты 2/3 членов обеих палатКонгресса или специальным конвентом, созванным по инициативе 2/3 штатов (этот вариант ни разу не использовался). Данные поправки подлежат утверждению законодательными собраниями 3/4 штатов либо конвентами 3/4 штатов, созванными по решению федерального Конгресса. До настоящего времени принято всего 27 поправок (последняя – в 1992 г.). К наиболее существенным поправкам относится принятый в 1789 г. Билль о правах (первые десять поправок), который закрепил важнейшие политические и личные свободы. Важное значение имеют и поправки, принятые после Гражданской войны 1861–1865 гг., связанные с отменой рабства; XIX поправка (принята в 1917 г.), предоставившая избирательные права женщинам, и др.

По Конституции 1787 г. США являются по форме правления президентской республикой, по форме государственно-территориального устройства – федерацией, страной с демократическим политическим режимом.

Правовой статус федеральных органов государственной власти регулируется также федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и решениями Верховного Суда США, который своими толкованиями фактически создает новые конституционные нормы («живая конституция»). Примером федерального закона является закон о судоустройстве 1789 г. Система органов государственной власти штатов и организация местного самоуправления регулируются конституциями и законами штатов.

Конституционный контроль осуществляется общими судами, а окончательное решение по федеральным актам принимает Верховный Суд США.

---

[1] *Маклаков В. В.* Конституции зарубежных государств. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 352–377.

§ 2. Система органов государственной власти. Реализация принципа разделения властей

Конституция США исходит из принципа разделения властей в его «жестком» варианте. Ст. I Конституции посвящена законодательной власти (Конгресс США), ст. II – исполнительной (Президент), ст. III – судебной. Стремление обеспечить их равновесие осуществляется путем установления системы сдержек и противовесов (*checks and balances*) властей, их взаимозависимости.

Деятельность Президента и Верховного Суда осуществляется на основе законов, принятых Конгрессом, но Президент имеет право отлагательного вето в отношении законов, а Верховный Суд может признать законы неконституционными и тем самым парализовать их действие. Вместе с тем Президент с согласия Сената назначает судей Верховного Суда. Однако эффективность этой системы во многом зависит от двухпартийной политической системы.

Законодательная власть

Принадлежит Конгрессу, который состоит из двух палат – Сената и Палаты представителей.

Палата представителей избирается на два года в составе 435 депутатов по одномандатным округам (обычно баллотируются два кандидата – от Демократической и Республиканской партий). Кроме того, в состав Палаты входят несколько представителей от тех территорий США, которые не являются штатами (эти представители не имеют права решающего голоса). Сенаторы избираются сроком на шесть лет по два от каждого штата (обычно баллотируется список из двух лиц от Демократической и такой же список от Республиканской партий), но при соблюдении принципа ротации: треть сенаторов обновляется каждые два года.

Каждая палата создает свои руководящие, рабочие и обеспечивающие органы. Заседаниями Палаты представителей руководит Спикер (он всегда является представителем партии большинства), в Сенате председательствует Вице-президент. Спикер, как и в других странах англосаксонского права, пользуется большими полномочиями.

Конгресс обладает общими полномочиями, которые могут быть реализованы только при согласованном решении обеих палат: только так может быть принят закон, поскольку обе палаты равноправны и институт преодоления вето верхней палаты нижней палатой в США отсутствует. С другой стороны, у каждой палаты есть свои специальные полномочия. Например, Палата

представителей может возбудить импичмент против федеральных должностных лиц, а Сенат ратифицирует международные договоры.

Полномочия Конгресса в Конституции США изложены неисчерпывающим образом, поскольку последний пункт раздела 8 ст. 1 предусматривает возможность принятия и иных законов, необходимых для реализации полномочий федеральных властей. Конгресс работает в сессионном порядке. Ежегодно созывается одна сессия, длится она обычно 7–8 месяцев (с перерывами). Во время сессии проводятся пленарные заседания, работают постоянные и другие комитеты, принимаются законы и резолюции, проводятся парламентские слушания, организуются дебаты по общественно значимым вопросам внешней и внутренней политики.

Исполнительная власть

Согласно Конституции исполнительную власть осуществляет Президент. Правительства в США как коллегиального органа не существует. Министры выполняют лишь роль советников Президента. Должности Премьер-министра в США тоже нет. Под руководством Президента, помимо министров, работают различные ведомства, некоторые из них имеют более важный статус, чем министерства (например, Совет национальной безопасности). Президент непосредственно назначает федеральных должностных лиц.

Вице-президент (его кандидатура предлагается кандидатом в Президенты и голосуется одновременно с кандидатурой Президента от соответствующей партии) замещает Президента, выполняет отдельные его поручения, председательствует в Сенате.

Президент и Вице-президент США избираются косвенным путем – выборщиками сроком на четыре года. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом США более двух раз. Кандидат в Президенты должен быть не моложе 35 лет, иметь гражданство США по рождению, проживать в США постоянно не менее 14 лет.

Кандидат в Президенты сначала выдвигается на первичных партийных выборах, на этих же выборах выдвигаются кандидатуры на национальный съезд той или иной партии. Кандидат, получивший большинство голосов в штатах (в большинстве штатов), обычно выдвигается официально кандидатом в Президенты на съезде партии. В первых числах ноября (в первый вторник после первого понедельника) високосного года (раз в четыре года) избиратели голосуют за выборщиков от своего штата, представляющих ту или иную партию (в том числе за выборщиков от независимого кандидата). В каждом штате должно быть избрано такое число выборщи-

ков, которое соответствует числу конгрессменов и сенаторов, избираемых от данного штата. Три выборщика избираются и от округа Колумбия (всего выборщиков 538 человек). Выборщики голосуют за кандидата в Президенты. Формально выборщик вправе голосовать за любую кандидатуру, но фактически его голосование предопределяет партийная принадлежность.

Полномочия Президента. Президент представляет государство внутри страны и в международных отношениях, вправе заключать международные договоры (некоторые из них называются исполнительными соглашениями и потому не подлежат ратификации Сенатом, хотя должны представляться в обе палаты Конгресса); является главнокомандующим вооруженными силами и национальной гвардией (милицией штатов).

Президент имеет важные полномочия по отношению к Конгрессу: он обращается к нему с ежегодными посланиями о положении страны и рекомендует принятие определенных законов, созывает его на чрезвычайную сессию, промульгирует законы и имеет право отлагательного вето, которое преодолевается обеими палатами (большинством в 2/3 голосов в каждой из них), причем по разным подсчетам на практике преодолевается значительное меньшинство всех вето Президента. Если Президент не подпишет закон до окончания сессии Конгресса, которому остается заседать менее 10 дней, действует так называемое «карманное вето»: неподписанный закон на следующей сессии должен рассматриваться как новый с соблюдением полной процедуры.

Президент назначает большинство должностных лиц федерального уровня (по разным оценкам примерно 6 тыс. человек). Для назначения на наиболее важные должности (министры, послы, судьи и др., всего около 1,5 тыс.) требуется согласие Сената. Обычно Сенат согласовывает предложенные кандидатуры Президента, но бывают случаи отказа (главным образом по моральным соображениям).

Президент руководит государственным аппаратом; несет ответственность за подготовку и исполнение государственного бюджета; только Президент может вносить проект бюджета в Конгресс. Кроме того, он имеет право помилования, отсрочки приговоров, награждает медалями (орденов в США нет), другими знаками отличия. Для реализации своих полномочий Президент издает указы, исполнительные приказы, директивы и другие акты. Многие из них имеют нормативное значение.

Президент США политической ответственности перед Конгрессом не несет, но он может быть отстранен им от должности в поряд-

ке импичмента, если будет признан виновным в измене, взяточничестве, других тяжких преступлениях. Эту процедуру возбуждает Палата представителей Конгресса, она же формулирует обвинение, принимаемое большинством голосов общего состава Палаты. Документ, содержащий обвинение, передается в Сенат, который рассматривает дело по существу по правилам уголовного процесса (с вызовом свидетелей, экспертов, представлением сторонами документов и т. д.) и принимает решение.

Судебная власть

В США сложилась двухуровневая судебная система, состоящая из федеральных судов и судов штатов. Судебная система федерации в соответствии с Законом о судоустройстве 1789 г. состоит из трех звеньев: Верховного Суда США, апелляционных судов (12) и окружных судов в специальных судебных округах (94). Военные суды составляют особое звено федеральной системы. Федеральные суды создаются по решению Конгресса, их судьи назначаются Президентом с согласия Сената и остаются в должности, пока ведут себя безупречно (т. е. пожизненно).

Дела по уголовным и гражданским делам в качестве первой инстанции с применением федерального законодательства рассматривают окружные суды общей юрисдикции. В округах существуют также специальные суды: налоговые, таможенные, претензионные по искам к федеральным властям и др. Апелляционные суды (один на 3–8 штатов) рассматривают жалобы на решения окружных судов, налоговых и претензионных судов. Для окружных таможенных судов существует специальный апелляционный суд.

Главную роль в судебной системе США играет Верховный Суд США. Он состоит из девяти судей, включая Председателя, которые назначаются Президентом США с согласия Сената. Верховный Суд выступает первой инстанцией по делам, где одной из сторон являются дипломаты иностранных государств или штат. В основном же он работает как апелляционная инстанция. С 1803 г. Верховный Суд осуществляет конституционный контроль.

Судебные системы штатов весьма разнообразны. Обычно судебная система штата состоит из трех звеньев и включает: Верховный суд штата, суды общей юрисдикции (суды графств, округов и др.), суды нижнего звена (мировые судьи, полицейские судьи). Иногда действуют только два звена (например, в штате Айдахо, где нет судов среднего звена). Образуются и различные специальные суды и судьи – по трудовым спорам, по делам несовершеннолетних, о безопасности дорожного движения; в прибрежных штатах – морские суды и т. д.

§ 3. Государственно-территориальное устройство

США – федеративное государство, состоящее из 50 штатов. Территория США включает также несубъекты федерации – владения («территории США»): Виргинские острова, острова Гуам, Восточное Самоа, Мидуэй, Уэйк в Тихом океане. Эти территории считаются самоуправляющимися. Они имеют конституции или основные законы, принятые для них Конгрессом США, законодательные органы, выборных губернаторов, но на деле находятся под надзором Министерства внутренних дел США. Гуам, Виргинские острова, Восточное Самоа посылают по одному представителю в нижнюю палату Конгресса, но без права решающего голоса. Их жители не участвуют в выборах Конгресса и Президента США. Особый статус имеет федеральный округ Колумбия (где расположен г. Вашингтон – столица США). Он избирает трех выборщиков для участия в выборах Президента. «Свободно присоединившимся государством» считается Пуэрто-Рико, но на деле это ассоциированный штат. Под контролем США находятся территории в Микронезии – несколько так называемых «свободно ассоциированных государств» – Республика Палау (она по договору с США является свободно ассоциированным государством на 50 лет), Республика Маршалловы Острова, Федеративные Штаты Микронезии. Все они являются членами ООН, имеют свои органы государственной власти.

Все штаты равноправны. Они не обладают государственным суверенитетом и не имеют права выхода из США. США относительно децентрализованная федерация. Конституция разграничивает компетенцию между федерацией и штатами путем установления ряда запретов для штатов (на заключение международных договоров и др.) и перечисления полномочий Конгресса. Все остальные вопросы входят по остаточному принципу в компетенцию штатов. Поэтому каждый штат имеет свое гражданское, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и иное законодательство. Но вместе с тем, как уже отмечалось, полномочия Конгресса закреплены неисчерпывающим образом и федеральный центр периодически расширяет свои полномочия за счет штатов.

Система государственных органов штатов во многом копирует федеральную. Законодательную власть осуществляют двухпалатные законодательные собрания (легислатуры) штатов, которые избираются прямыми выборами. Названия палат также соответствуют федеральному уровню – Палата представителей

и Сенат. Срок их полномочий в разных штатах колеблется от двух до четырех лет.

Исполнительная власть в штате принадлежит губернатору, избираемому, как правило, прямыми выборами на 2–4 года. Наряду с ним избирается лейтенант-губернатор (заместитель). В половине штатов они могут избираться только на два срока, в других – переизбрание не ограничено. Губернатор, как правило, обладает правом отлагательного вето в отношении законов штата. В отличие от Президента США, губернатор не назначает всю высшую администрацию штата. Некоторые должностные лица – казначей, атторней и др. – могут избираться непосредственно гражданами. В подавляющем большинстве штатов (кроме Орегона) губернаторы и другие гражданские чиновники могут быть подвергнуты импичменту. Такие случаи происходили. Как уже отмечалось, в каждом штате имеется своя судебная система.

§ 4. Организация местного самоуправления

Организация местного самоуправления в США относится к компетенции штатов. В большинстве из них приняты специальные законы о местном самоуправлении, которые содержат схемы-рекомендации. Данные законы предусматривают обычно несколько возможных вариантов структуры органов местного самоуправления, поэтому системы местного самоуправления в разных штатах различны.

Почти все штаты (кроме Коннектикута и Род-Айленда) делятся на графства (их более 3 тыс.). Графства предназначены для управления прежде всего негородской территорией. В графствах функционируют избираемые населением на 2–4 года советы. Кроме того, население, как правило, избирает и многих должностных лиц – шерифа (глава местной полиции), атторнея (прокурора), казначея и др. Под руководством совета и этих должностных лиц работают муниципальные чиновники, утверждаемые советом. Коллегиального исполнительного органа совет не образует. Полномочия совета традиционны для данного уровня публичной власти и касаются местного бюджета, программ развития графств, местных дорог, охраны общественного порядка, жилищно-коммунального хозяйства и др.

Города (сити) выделены из графств и имеют свою систему самоуправления. В США существуют разные системы городского

самоуправления: совет – мэр, совет – управляющий, комиссионная система. В большинстве городов применяется система совет – управляющий. Население избирает совет, который избирает мэра; но мэр только председательствует в совете, а руководит муниципальной администрацией нанимаемый по контракту специалист – менеджер.

Большинство графств подразделяются на тауны, тауншипы. Эти названия сложились исторически, по сути, разницы между ними нет. В мелких административно-территориальных единицах проводятся собрания жителей, на которых решаются общие вопросы и избирается исполнительный комитет (совет) из 3–5 человек. В более крупных единицах собрания жителей проводятся по поселкам. Наряду с решением общих вопросов и избранием исполнительного комитета, на собраниях граждане выбирают также некоторых должностных лиц: казначея, констебля – ответственного за общественный порядок.

Кроме административно-территориальных единиц, в США создано множество специальных округов (школьные, экологические, противопожарные и др.), которые не совпадают с административно-территориальным делением. Руководство такими округами осуществляют советы (комитеты) из 3–7 человек, которые избираются населением либо назначаются властями штата или местными органами. Полномочия этих органов ограничены какой-либо одной сферой. Например, советы школьных округов могут взымать специальный налог для содержания школ, нанимать преподавательский состав, заниматься всеми практическими вопросами организации школьного образования.

Местное самоуправление играет большую роль в США. На службе в его органах занято более половины работников управленческого труда.

Контрольные вопросы:

1. В чем заключаются особенности конституционного контроля в США?
2. Как в США разграничиваются предметы ведения федерации и штатов?
3. Каковы полномочия Президента США в законодательном процессе?
4. В чем заключается суть института федерального вмешательства в США?
5. Каковы особенности правового статуса федерального округа Колумбия?

Рекомендуемая литература по теме:

Маклаков, В. В. Конституции зарубежных стран. – 5-е изд. перераб. и доп. – Москва : Волтерс Клувер, 2007. – 608 с.

Остром, В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / пер. с англ. С. А. Егорова, Д. К. Утегеновой. – Москва : Арена, 1994. – 320 с.

Саликов, М. С. Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США : специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; муниципальное право» : дис. ... д-ра юрид. наук / Саликов Марат Сабирьянович ; Уральская гос. юрид. академия. – Екатеринбург, 1998. – 481 с.

Скидмор, М. Д. Американская система государственного управления / М. Д. Скидмор, М. К. Трипп. – Москва : СП «Квадрат», 1993. – 348 с.

Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2019. – 528 с.

Шумилов, В. М. Правовая система США : учеб. пособие. – Москва : ИКП «ДеКа», 2003. – 400 с.

ГЛАВА 13. ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

§ 1. Конституционно-правовые основы организации публичной власти

В Великобритании нет конституции в формальном смысле этого слова, т. е. единого основного закона или совокупности таких законов. Часто конституцию данной страны называют «неписаной», но это не совсем верно, так как она имеет комбинированный характер: включает как писаные, так и неписаные источники. Не существует и четких критериев включения тех или иных источников в состав британской конституции. Но традиционно к ним относят те, которые регулируют организацию публичной власти и правовой статус личности.

Конституция Великобритании состоит из четырех групп источников: статутов, судебных прецедентов, конституционных обычаев, доктринальных источников.

Статуты (законы) – акты, принимаемые обеими палатами Парламента и подписанные Монархом. К числу конституционных принято относить только некоторые статуты: Великую хартию вольностей 1215 г., Хабеас корпус акт 1679 г., Билль о правах 1679 г., акты о престолонаследии (1701 г.), об объединении с Шотландией (1706 г.), о Парламенте (1911 и 1949 гг.), о Палате общин (1978 г.), о реформе Палаты лордов (1999 г.), Акт о правах человека 1998 г. и др. На практике акты, принятые в Средние века и позднее, хотя и рассматриваются как конституционные документы, но не являются действующими: их положения отменены или поглощены нормами более поздних актов.

Судебные прецеденты – это решения судов высшего звена (Верховного Суда, Апелляционного суда и др.), обязательные при рассмотрении аналогичных дел нижестоящими судами. Прецеденты регулируют в основном вопросы, относящиеся к привилегиям Короны, а также к правовому статусу личности. Но с принятием Акта о правах человека 1998 г. значение прецедентного права в регулировании прав и свобод человека существенно снизилось.

Конституционные обычаи сложились в практической деятельности высших органов государства (не судов). Именно они составляют неписаную часть британской конституции. Конституционные обычаи, по сравнению с судебными прецедентами, регулируют более существенные вопросы организации публичной власти (они, например, устанавливают порядок формирования Правительства,

роль кабинета министров, статус министров, правило о неприменении монархом права вето и др.).

Доктринальные источники – это мнения выдающихся ученых-юристов (Дайси, Блэкстона, Беджгота и др.) по вопросам конституционного права. К ним обращаются Парламент, а также суды в случае пробелов в конституционном регулировании. Но в современных условиях доктрина стала скорее частью истории.

Каких-то особых требований к порядку изменения законов, считающихся конституционными, нет. Все они обладают одинаковой юридической силой, поэтому в Великобритании нет института конституционного контроля.

По форме правления Великобритания – парламентская монархия, по форме государственного устройства – сложное унитарное государство с автономными единицами (Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс). Значительное влияние на организацию публичной власти накладывает и двухпартийная политическая система с преобладанием Консервативной и Лейбористской партий, сменяющих друг друга «у власти».

§ 2. Система органов государственной власти

Законодательная власть в Великобритании принадлежит Парламенту. По точному смыслу британской конституции Парламент включает Монарха, Палату лордов и Палату общин. Это связано с тем, что закон становится таковым, если он принят двумя палатами и пописан Монархом. Но на практике под Парламентом понимают лишь две палаты. Монарх в соответствии с конституционным обычаем более 300 лет не применяет принадлежащего ему права абсолютного вето и подписывает все законы.

Хотя Монарх согласно конституционной доктрине является составной частью Парламента, с точки зрения концепции разделения властей он ближе к исполнительной власти.

Палата общин состоит из 650 членов (по состоянию на 1 декабря 2023 г., но точное количество может изменяться в парламентах различных созывов). Она избирается на пять лет по мажоритарной системе относительного большинства на основе одномандатных избирательных округов. Руководит Палатой спикер, имеющий трех заместителей. Он, как и в других странах англосаксонского права, наделен большими полномочиями: определяет повестку заседаний, предоставляет слово для выступлений, лишает слова, назначает председателей постоянных комитетов, передает им законопроекты и др.

В структуру Палаты общин Великобритании входят постоянные и временные комитеты. К их полномочиям относится предварительное обсуждение законопроектов, проведение парламентских расследований и т. д. Выделяют три вида комитетов: специализированные; неспециализированные – обозначаемые буками латинского алфавита (A, B, C и т. д.), им Спикер передает законопроекты по своему усмотрению; сессионные – создаваемые на период сессии (по петициям, по привилегиям и др.). Для расследований могут создаваться следственные комиссии. Для обсуждения срочных вопросов, финансовых биллей создается Комитет всей палаты.

Палата лордов состоит из 785 человек (по состоянию на 1 декабря 2023 г., но численность постоянно меняется). После реформы 1999 г., когда из состава Палаты были исключены наследственные пэры, в состав Палаты лордов входят пожизненные пэры (назначаются Монархом по рекомендации Премьер-министра), духовные лорды (архиепископы и епископы) англиканской церкви. Председательствует в Палате лордов лорд-спикер, имеющий двух заместителей. Кворум в палате могут составить всего три лорда.

Парламент Великобритании традиционно выполняет три *основные* ***функции***: законодательную, представительную и контрольную.

Законодательная компетенция британского Парламента формально ничем не ограничена, считается, что он может законодательствовать по любым вопросам.

Проект закона может быть внесен в любую из палат, но на практике законопроект сначала рассматривается Палатой общин и лишь затем передается в Палату лордов. В Великобритании различают публичные и частные законопроекты. Первые вносятся депутатами через министров, вторые – в форме петиций. Подавляющее большинство законов принимается по инициативе Правительства (около 95 %). Рассмотрение законопроекта традиционно проходит в трех чтениях. Принятый Палатой общин проект передается в Палату лордов, где осуществляется аналогичная процедура. Палата лордов может отклонить проект. Ее вето преодолевается Палатой общин на другой сессии простым большинством голосов. Поскольку происходит одна сессия в год, то Палата лордов может задержать законопроект на год, что бывает крайне редко.

Парламент Великобритании обладает значительными контрольными полномочиями в отношении Правительства (в том числе может выразить ему вотум недоверия, влекущий его отставку). Однако большинство членов Парламента и Правительства почти всегда принадлежат к одной политической партии (а ее лидер явля-

ется одновременно главой фракции большинства в Парламенте и Премьер-министром). Фактически принцип разделения властей в отношениях британского Парламента и Правительства не действует.

Исполнительную власть в Великобритании формально осуществляют Монарх и Правительство. Как и в большинстве парламентских монархий, в Великобритании применима формула «Монарх царствует, но не правит». Все акты Монарха, имеющие юридическое значение, подлежат контрасигнатуре (предварительной подписи Премьер-министром). Но определенное влияние на принятие политических решений Монарх может оказывать за счет личного авторитета и влияния, так как Премьер-министр обязан информировать Монарха о состоянии дел в ходе регулярных встреч (многими отмечается роль предыдущей королевы Елизаветы II в принятии отдельных решений). На сегодняшний день Монарх рассматривается скорее как символ единства нации и преемственности государства.

Долгое время в Великобритании применялась кастильская система престолонаследия: трон умершего Монарха из династии Виндзоров переходил к старшему сыну, при его отсутствии – к старшей дочери. В 2015 г. вступил в силу новый акт о престолонаследии. Теперь наследником будет считаться первый родившийся у монаршей четы ребенок вне зависимости от пола. Также был аннулирован принцип, согласно которому будущий британский Монарх не мог сочетаться браком с католиками.

Монарх обладает неприкосновенностью, т. е. не подлежит юридической ответственности, не может быть задержан и т. д. Монарх не является членом какой-либо партии и по вероисповеданию должен быть протестантом.

Формально британский Монарх обладает значительными полномочиями (королевской прерогативой): подписывает законы, назначает Премьер-министра, членов Правительства, распускает Палату общин, является главнокомандующим вооруженными силами, назначает высших военачальников, присваивает воинские звания и др. Но фактически все эти полномочия осуществляются Премьер-министром или по его указанию. К «спящим» полномочиям Монарха, проявляющимся в случае политического кризиса, можно отнести определение кандидатуры Премьер-министра, когда правящая партия в силу разногласий не может выдвинуть единого кандидата или когда не располагает явным большинством голосов. Такое случалось несколько раз в истории – в 1957, 1963 и 1974 гг.

Формально Монарх является также главой государства в некоторых странах британского Содружества (например в Канаде, Австралии) и представлен там генерал-губернатором.

У Монарха есть прерогативы личного характера: королевские регалии (корона, трон, мантия и др.), королевский двор, цивильный лист – ежегодно вотируемые Парламентом деньги на личные нужды Монарха и содержание его двора.

При Монархе существует Тайный совет, состоящий из членов королевской семьи, епископов, министров (всего около 300 человек). Совет собирается в торжественных случаях, но чаще всего он не собирается или собирается несколько человек (его кворум – три человека), а от имени Совета Монарх издает «приказы в Совете», которыми оформляются решения Кабинета министров.

Правительство Великобритании в широком смысле состоит из почти 100 человек и включает:

1. Премьер-министра.
2. Министров, возглавляющих министерства, именуемых, как правило, государственными секретарями.
3. Министров без портфеля, выполняющих отдельные поручения Премьер-министра.
4. Государственных министров (являющихся фактически заместителями глав министерств).
5. Младших министров – парламентских секретарей, обеспечивающих связи с Парламентом.

Правительство в таком составе никогда не собирается и не принимает решений.

В узком смысле под Правительством понимается Кабинет министров, состоящий из 20–23 человек, включающий Премьер-министра и государственных секретарей. На практике большинство решений принимается так называемым «узким», или «внутренним» Кабинетом, включающим 3–5 наиболее важных государственных секретарей, приближенных к Премьер-министру.

Деятельность Кабинета закрыта. Закон запрещает знакомиться с его протоколами в течение 30 лет. Решения на заседаниях Кабинета принимаются без голосования. Главную роль в управлении страной играет Премьер-министр.

При Премьер-министре и отдельных министрах образуется множество вспомогательных органов – комиссий, служб, секретариатов и др. Важную роль играют парламентские службы, следящие за дебатами в Парламенте, информирующие министра о вопросах, поднятых в Парламенте.

В целях реализации актов Парламента Правительство принимает нормативные акты подзаконного характера, которые принимаются не от имени Правительства и не от имени Кабинета, а от имени отдельных министров. Парламент может делегировать Правительству право принимать акты, имеющие силу закона (делегированное законодательство). Решения Кабинета оформляются, как уже отмечалось, актами Тайного совета. Актов делегированного законодательства принимается гораздо больше, чем законов.

Министерства имеют свои территориальные органы, которые осуществляют контроль в различных формах за деятельностью местного самоуправления.

Судебная система Великобритании продолжает оставаться достаточно сложной, несмотря на неоднократные реформы. Более того, Шотландия и Северная Ирландия имеют собственные судебные системы.

Низшей судебной инстанцией в Англии и Уэльсе по малозначительным уголовным делам являются магистраты – граждане, не являющиеся профессиональными судьями (хотя они могут иметь и часто имеют юридическое образование). На них возложены функции мировых судей (их приблизительно 20 тыс. человек). Вознаграждения за свою деятельность они, как правило, не получают. Магистраты (мировые судьи), имеющие юридическое образование, рассматривают дела единолично, не имеющие – коллегиально (2–3 судьи). Максимальный срок наказания, которое может быть назначено приговором магистратского суда по уголовному делу, не может превышать шести месяцев лишения свободы и (или) штрафа в размере до 5 тыс. ф. ст. Если магистраты приходят к выводу, что обвиняемый заслуживает более сурового наказания, они передают дело на рассмотрение Суда Короны.

Особая разновидность магистратского суда — суд по делам несовершеннолетних. Он рассматривает дела о правонарушениях подростков в возрасте до 21 года (уголовная ответственность в Уэльсе, например, наступает с 10 лет). В составе такого суда должно быть не менее трех судей, включая одну судью женщину. Открытые процессы здесь не допускаются. Суд по делам несовершеннолетних ограничен в применении суровых наказаний, но имеет право назначить меры, не связанные с лишением свободы и уголовным наказанием.

Низшей судебной инстанцией по гражданским делам являются суды графств. К их подсудности относятся следующие категории дел: споры, возникающие из контрактов и по обязательствам, сумма ущерба по которым не превышает 50 тыс. ф. ст.; споры о недвижимости, которая приносит до 1 тыс. ф. ст. дохода

ежегодно, подлежащего налогообложению; споры по делам, отнесенным к праву справедливости, когда сумма иска не превышает 30 тыс. ф. ст.; споры о судьбе земельных участков стоимостью не более 30 тыс. ф. ст.; о вознаграждении за спасение на море имущества, стоимость которого не превышает 15 тыс. ф. ст.; споры, связанные со взысканием любых иных сумм денег, если соглашение, заключенное сторонами, предусматривает передачу спора в суд графства и заключение такого соглашения не противоречит действующему праву; семейные споры; споры по завещаниям о недвижимости, если стоимость наследуемой земли не превышает 30 тыс. ф. ст.; различные дела, возникающие на основе статутного права; дела о банкротствах и ликвидации компаний, а также по морским делам; дела о дискриминации на расовой почве; дела, касающиеся незначительных сумм исковых претензий. Суды графств рассматривают до 90 % всех гражданских дел.

Уголовные дела о серьезных преступлениях, неподсудных магистратам (мировым судьям), рассматриваются Судом Короны, созданным в 1971 г.

Отдельные уголовные и более сложные гражданские дела может рассматривать по первой инстанции одно из отделений Высокого суда. Он состоит из трех отделений: королевской скамьи, канцлерского суда (суда справедливости), отделения по семейным делам. Каждое из этих отделений может рассматривать любое гражданское или уголовное дело, но это дело должно соответствовать профилю отделения. Высокий суд является также апелляционной инстанцией по отношению к магистратским судам и судам графств.

Вышестоящей судебной инстанцией является Апелляционный суд. В его состав входят 18 судей, которые образуют несколько коллегий из трех судей. Они рассматривают апелляции на решения отделений Высокого суда (одна из коллегий рассматривает апелляции на решения по уголовным делам).

Все три упомянутых судебных органа – Суд Короны, Высокий суд и Апелляционный суд – обобщенно называют высшими судами. Они вправе создавать судебные прецеденты.

Решения Апелляционного суда, а в отдельных случаях и Высокого суда могут быть обжалованы в высшую судебную инстанцию – в Верховный Суд. Верховный Суд (а ранее Палата лордов) также может создавать обязательные для нижестоящих судов прецеденты, причем в отличии от Апелляционного и Высокого судов, он не связан своими собственными прецедентами.

В Шотландии действует своя система судов, построенная под влиянием старофранцузского права. Судами низшего звена являют-

ся шерифские суды, которые рассматривают гражданские и наиболее серьезные уголовные дела, и окружные суды (мировые судьи), рассматривающие малозначительные уголовные дела. Высшей инстанцией по уголовным делам является Высокий суд юстициариев. Он может выступать в качестве суда первой инстанции по наиболее серьезным делам и в качестве апелляционной инстанции. Его решения окончательны.

Высшим судом Шотландии по гражданским делам является Сессионный суд, его решения могут быть обжалованы в Верховный Суд Великобритании.

Судебная система Северной Ирландии по названиям и полномочиям судов в целом совпадает с рассмотренной выше судебной системой Англии и Уэльса и замыкается Верховным Судом Великобритании.

В Англии и Уэльсе широко представлены специализированные суды и внесудебные органы (трибуналы). К таким органам можно отнести военные суды, канонические суды, избирательный суд, опекунский суд, промышленные трибуналы, Апелляционный трибунал по трудовым спорам; трибуналы по делам социального страхования, по делам о подоходном налоге, по делам землевладения, по делам об аренде, патентный трибунал, трибуналы по спорам об авторском праве, медицинские трибуналы и др. Решения трибуналов не являются окончательными и обжалуются в судебном порядке.

§ 3. Государственно-территориальное устройство и организация местного самоуправления

Великобритания – сложное унитарное государство с политической (Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс) автономией. Особое положение занимают несколько мелких островов вокруг Великобритании (Мэн, Нормандские острова и др.). Они считаются ассоциированными членами Королевства Великобритании и Северной Ирландии, имеют свои законодательные органы (по местным вопросам). Кроме того, Великобритания имеет колониальные владения: остров Святой Елены, другие мелкие острова, Гибралтар.

Северная Ирландия в соответствии с законом 1999 г. обладает политической автономией. Органом законодательной власти здесь является Парламент, избирающий исполнительный совет. Парламент вправе принимать законы по ограниченному кругу вопросов (местное хозяйство, налоги региона, здравоохранение, защита природных ресурсов и др.). Шотландия и Уэльс получили автономию

в соответствии с законами в 2000 г., причем автономия Уэльса значительно у́же. Парламент Шотландии имеет право принимать законы и устанавливать местные налоги, законодательствовать в сфере здравоохранения, образования, юстиции, полиции, но не в области обороны, международных дел, валютного и денежного регулирования. Полномочия Парламента Уэльса (Сенедда, до 2020 г. – Национальной Ассамблеи) ограничены вопросами экономического развития, образования, культуры и экологии. В структуре Правительства Великобритании есть специальные министры по делам Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса, которые осуществляют контроль за данными автономиями. Прибрежные острова рассматриваются как коронные владения, имеют местные законодательные органы, но их решения вступают в силу после королевской санкции. Монарх представлен здесь лейтенант-губернатором. Некоторые из островов (например, о. Сарк) до сих пор считаются состоящими в вассальной зависимости от Короны и управляются местным владельцем.

Местное самоуправление в Великобритании организовано с учетом административно-территориального устройства регионов. Характерной особенностью британской модели местного самоуправления является децентрализация, предполагающая отсутствие на местах государственных администраций с общей компетенцией.

Территория Англии разделена на графства, округа и приходы. С конца XX – начала XXI в. осуществляется реформа местного самоуправления, в соответствии с которой появились новые единицы – унитарные образования на базе объединения графств и округов. Уэльс делится на графства и общины. Шотландия разделена с 1994 г. на 32 единицы местного самоуправления (территории) и на общины. Северная Ирландия делится на 6 административных районов и 26 округов.

Во всех административно-территориальных единицах избираются советы, как правило, на четыре года. Лишь в малых приходах (с населением менее 150 человек) решения принимаются на общих собраниях жителей, обладающих избирательным правом. Исполнительного органа общей компетенции у советов нет (в Северной Ирландии есть). Из состава совета образуются специальные комиссии (комитеты). Они ведают различными сферами местной жизни (дороги, рынки, противопожарная служба, социальное обслуживание населения и др.) и нанимают для этого муниципальных чиновников, утверждаемых советом на пленарных заседаниях. Координирует деятельность муниципальных чиновников главный администратор,

формально не являющийся главой местной администрации. В приходах избираются на один год председатель совета или председатель приходского собрания. В крупных приходах есть комиссии.

Недостаточная эффективность системы комиссий (комитетов) и двусмысленное положение главного администратора вызвали необходимость реформы структуры местного самоуправления. По Закону о местном самоуправлении 2000 г. все советы должны сформировать самостоятельный орган исполнительной власти. Закон предусматривает три варианта формирования органа исполнительной власти (ст.11 Закона):

1) система «мэр и кабинет»: прямые выборы мэра, который руководит исполнительной властью и назначает от 2 до 9 своих помощников (кабинет);

2) система «лидер и кабинет»: выборы главы исполнительной власти из состава совета, тогда как помощников (кабинет) может назначать либо лидер, либо совет;

3) система «мэр и управляющий от совета»: всенародно избранный мэр делит полномочия исполнительной власти с управляющим, которого назначает совет из числа чиновников.

Во всех случаях мэр или лидер может одновременно быть председателем совета. Полномочия исполнительного органа сводятся к руководству администрацией и выполнению решений совета и его комитетов. Выбор варианта должен определяться советом по согласованию с государственным секретарем (министром), курирующим местное самоуправление. По запросу советов небольших городов или округов, входящих в состав графства, министр может разрешить советам не создавать исполнительный орган либо создать его иначе, чем это предусмотрено законом. Таким образом, в административно-территориальных единицах Великобритании существуют разные варианты структуры органов местного самоуправления.

Организация самоуправления в столице Великобритании имеет свою специфику. На территории лондонской агломерации действует Собрание Большого Лондона и возглавляющий исполнительную власть мэр Большого Лондона. Оба этих органа избираются населением на четыре года. Надо заметить, что мэр обладает бóльшими полномочиями, чем Собрание. Лондон состоит из 32 районов и Лондонского Сити (центральный квартал столицы, деловой центр). В каждом из районов функционирует формируемый населением совет, который избирает мэра, возглавляющего районную администрацию. Управление Лондонским Сити достаточно своеобразно. К органам управления Сити относятся: Общий Совет, избираемый

местными налогоплательщиками (владельцами банков, офисов, расположенных в Сити); лорд-мэр Сити (избирается Общим Советом и является высшим должностным лицом Сити); Совет олдермэнов (старейшин).

Хотя государственные администрации общей компетенции на местах не создаются, контроль со стороны центрального Правительства осуществляется в различных формах:

1. Министры могут издавать обязательные инструкции для подконтрольных местных служб (например, Министр внутренних дел по вопросам муниципальной полиции).

2. Местные советы в качестве образцов для собственных регламентов могут принимать типовые инструкции министерств (особенно по делам местного самоуправления).

3. Контроль осуществляется в форме министерского инспектирования (проверки работы), правом на которое наделены некоторые министерства, соприкасающиеся с местным самоуправлением (образование, дороги, полиция и т. д.). Если результаты работы при инспектировании признаются неудовлетворительными, соответствующие полномочия местных советов могут быть переданы чиновникам, назначенным министром.

4. Департаментами соответствующих министерств утверждаются отдельные муниципальные чиновники (например, руководитель местной полиции).

5. Осуществляется проверка использования финансовых средств (дотаций и субсидий), выделяемых центром.

6. Министры вправе обращаться в суд с исками против незаконных, по их мнению, действий органов местного самоуправления.

С 1974 г. действует специальный комиссар Парламента по делам местной администрации. Реформы последних десятилетий в целом усилили контроль центрального Правительства над местным самоуправлением, расширили дискреционные полномочия центральных властей.

Кроме классических органов самоуправления, на местном уровне создаются независимые публичные агентства (корпорации), к которым переходят некоторые полномочия местного самоуправления. Общим для них является относительная самостоятельность в вопросах распоряжения бюджетом и исполнительской деятельности. Примерами могут являться корпорации городского развития, корпорации поддержки образования и т. п.

В зависимых территориях есть свои законодательные и исполнительные органы, но их полномочия ограничены назначаемым короной губернатором.

Контрольные вопросы:

1. Как формируется Палата лордов парламента Великобритании?
2. В чем заключаются «спящие полномочия» британского Монарха?
3. Приведите примеры конституционных обычаев Великобритании.
4. В чем заключается институт контрасигнатуры?
5. Каковы особенности правового статуса Шотландии?

Рекомендуемая литература по теме:

Богдановская, И. Ю. Закон в английском праве. – Москва : Наука, 1987. – 143 с.

Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – Москва : Спарк, 2001. – 251 с.

Маклаков, В. В. Конституции зарубежных государств. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Волтерс Клувер, 2007. – 608 с.

Романов, А.К. Правовая система Англии : учеб. пособие. – 2-е изд., испр. – Москва : Дело, 2002. – 253 с.

Уокер, Р. Английская судебная система / пер. с англ. Т. В. Апаровой. – Москва : Юрид. лит., 1980. – 631 с.

Чиркин, В. Е. Законодательная власть : моногр. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2022. – 336 с.

Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2019. – 528 с.

Яровая, М. В. Современная судебная система Англии и Уэльса (часть I) // Вестн. МПГУ. Серия «Юридические науки». – 2013. – № 1. – С. 70–80.

ГЛАВА 14. ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ГЕРМАНИИ

§ 1. Общая характеристика Основного закона

Конституционное развитие Германии, по сравнению с другими западными государствами, считается запоздалым. Конституция Германской империи 1871 г. просуществовала с некоторыми изменениями до 1919 г. Первая демократическая и республиканская конституция в Германии была принята после проигранной Первой мировой войны в 1919 г. Организация высшей государственной власти по Веймарской конституции сохранила некоторое влияние модели конституционной монархии.

После окончания Второй мировой войны разработка новой Конституции должна была помочь Германии перевернуть страницу истории, связанную с нацистской диктатурой. Новая Конституция была разработана и принята учредительным собранием в форме Основного закона 8 мая 1949 г. Основной закон ФРГ вступил в силу 23 мая 1949 г. Он был разработан и принят Парламентским советом, члены которого были назначены парламентами западногерманских земель и который собрался по указанию западных держав-победительниц.

Контекст разработки и принятия Конституции Германии (оккупация ее территории и государственное разъединение немецкого народа свидетельствуют об атрофии традиционных элементов государственной власти – территории, суверенитета, народа) очень важен для ее понимания. Так, в преамбуле подчеркивается ее демократическая легитимность, говорится о том, что Основной закон принят немецким народом, дается перечень немецких земель, участвующих в свободном самоопределении и утверждении единства и свободы Германии. Для того чтобы не подтверждать конституционно состояние государственного разделения немецкого народа, Конституция 1949 г. получила название «Основной закон», при этом в преамбуле указывалось на его временный характер. Работавшая в 1990–1992 гг. комиссия по подготовке постоянной Конституции для объединенной Германии пришла к выводу о том, что Основной закон доказал свою эффективность в политической практике Германии и не нуждается в замене. В итоге он и сегодня с некоторыми изменениями и дополнениями составляет основу государственной жизни ФРГ, а указание на его временный характер удалено из преамбулы.

Обстоятельства рождения Основного закона Германии детерминировали важнейшие конституционные ценности, к числу которых относится не только идея единства немецкого народа, но и либеральные ценности демократического правового государства. Конституции придавалось важное значение в послевоенном обустройстве жизни, именно с этим следует связать «оговорку о вечности», запрещающую любые конституционные изменения, которые затрагивают неприкосновенность человеческого достоинства или федеральный, демократический и социальный порядок (ст. 21) и создание юридических гарантий охраны Конституции, ведущая роль в этом вопросе отведена Федеральному Конституционному Суду.

Основной закон предусмотрел институты и защитные меры, которые предотвратили бы новый крах либеральной Республики, как это было в случае с Веймарской республикой – первой парламентской демократией в Германии. Роль Парламента, Правительства, Канцлера была усилена, а роль Федерального Президента была сведена к представительским функциям. В механизм формирования публичной власти включены партии, при этом антидемократические силы, не соблюдающие Конституцию, из него исключались. Так, Федеральный Конституционный Суд запретил нацистскую партию, а вскоре и коммунистическую партию. В Основном законе был отражен антитоталитарный консенсус молодой Федеративной Республики, граждане новой Германии во многом именно с Конституцией связывали демократические достижения, что породило особую форму признания значимости Конституции, которая получила в немецкой науке название «конституционного патриотизма».

Основной закон ФРГ[1] имеет следующую структуру:

Преамбула.

I. Основные права (ст. 1–19).

II. Федерация и Земли (ст. 20–37).

III. Бундестаг (ст. 38–49).

IV. Бундесрат (ст. 50–53).

IV-a. Совместный комитет (ст. 53-a).

V. Федеральный Президент (ст. 54–61).

VI. Федеральное Правительство (ст. 62–69).

VII. Законодательство Федерации (ст. 70–82).

[1] Основной закон Федеративной Республики Германия (по состоянию на март 2019 г.) // Bundeszentrale für politische Bildung : сайт. URL: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Grundgesetz_ru_5_Umbruch_190819_fuer_Shop_zum_Download_0.PDF (дата обращения: 12.11.2023).

VIII. Исполнение федеральных законов и федеральная администрация (ст. 83–91).

VIII-a. Общие задачи (ст. 91-a–91-b).

IX. Правосудие (ст. 92–104).

X. Финансы (ст. 104-a–115).

X-a. Состояние обороны (ст. 115-a–115-l).

XI. Переходные и заключительные положения (ст. 116–1146).

Приложение I. Из Германской Конституции от 2 августа 1919 г.

Приложение II. Статьи 3 и 41 Договора об объединении Германии.

§ 2. Общая характеристика организации публичной власти

В соответствии со ст. 20 Основного закона вся государственная власть исходит от народа и осуществляется на выборах и референдумах, а также через специальные органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Ведущим организационным принципом при этом является разделение властей. В представлении немецких юристов принцип разделения властей не всегда связан с наличием трех ветвей, их может быть и больше, и не может быть единственной гарантией против произвола власти[1].

Организация публичной власти в Германии выходит за рамки традиционной системы государственных органов. Субъектами публичной власти в ФРГ являются Федерация, Земли, коммуны, а также иные юридические лица публичного права (корпорации с принудительным членством). Корпорация адвокатов обладает, например законодательной функцией. Многие функции государство передает на уровень самоуправления или корпораций.

Основываясь на демократических и либеральных достижениях Германии XIX в. и в то же время извлекая уроки из слабых мест Веймарской конституции и диктаторского опыта национал-социализма, Основной закон декларировал следующие характеристики немецкого государства: демократическое, социальное, федеративное, правовое.

Демократизм выступает как общий принцип организации публичной власти, проявляющийся в конкретных правовых и организационных инструментах, а также как политический идеал и государственная цель, которые никогда не достигаются полностью. Ст. 38 Основного закона устанавливает, что депутаты избираются

[1] *Жалинский А., Рерихт А.* Введение в немецкое право. М., 2001. С. 131.

путем всеобщих непосредственных равных и тайных выборов. Кроме того, существуют начала прямой демократии (референдумы). Ст. 20 также предусматривает право на сопротивление – «Против каждого, кто предпримет попытку устранить настоящий порядок, все немцы имеют право на сопротивление, если иные способы воспрепятствования этому невозможны».

Ст. 21 Основного закона говорит об участии партий в формировании политической воли народа. Сфера их деятельности не ограничивается общественно-политическим пространством. Для партий открыт путь для действий на уровне институционализированной государственности – властные структуры заполняются лицами, близкими к определенным партиям. Связь с обществом осуществляется партиями через выборы в Парламент, благодаря чему государственный механизм получает необходимую демократическую легитимацию. Выборы в Федеральный Парламент (Бундестаг) на общенациональном уровне – это, по сути, единственный масштабный конвенционный акт, посредством которого политическая воля народа превращается в волю государства. Особенности германской демократии нередко выражаются через словосочетания «партийная демократия», «партийно-государственная демократия». В условиях федерализма и парламентской демократии в Германии политические партии играют особую роль: теоретически как институты гражданского общества партии оказывают общественное влияние на органы государственной власти, но в практическом политическом измерении проявляется достаточно тесная связь между партиями и властью.

Основной закон и Закон о политических партиях от 24 июля 1967 г. регламентируют широкий спектр партийной деятельности: порядок образования и запрета деятельности партий; внутрипартийные организационные отношения; участие партий в выборах в представительные структуры; влияние партий на политическое развитие в Парламенте и Правительстве и др. Конституционно-правовая формула партийной деятельности и властно-партийного взаимодействия ориентирована на закрепление ведущего места партий в политической системе[1]. Антиконституционными объявляются те партии, которые стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его, или угрожают целостности ФРГ (ст. 21 Основного закона).

Стремление к воплощению принципа демократизма отражается также в расширении практик консультирования органов публичной

[1] *Kľučkovič A.* Немецкая модель «партийно-государственной демократии» // Annales Scientia Politica. 2015. № 4. С. 67–69.

власти со всеми заинтересованными негосударственными субъектами, в последние годы все большее влияние приобретают независимые аналитические центры. Примером, иллюстрирующим этот аспект политической культуры, является конструктивное участие немецких профсоюзов, задействованных в корпоративном управлении.

Ст. 1 Основного закона гласит: «Все органы государственной власти обязаны уважать и защищать человеческое достоинство». Этот принцип еще никогда не был нормой в Конституции и был задуман как контрапункт режиму нацистской диктатуры.

Правовое начало государства в тексте Основного закона закреплено ст. 20 «Вся государственная власть... осуществляется через особые органы законодательства, исполнительную власть и судопроизводство». Законодательство связано конституционным порядком, исполнительная власть и правосудие – законом и правом, что говорит о связанности государственной власти правом. Правовое начало конкретизируется в принципах разделения властей, иерархического построения законодательства, первенства закона, включая «оговорку законности» (соответствующие меры государства, особенно вмешательство в права граждан, нуждаются в парламентской (законодательной) легитимации), государственной законности, правовой безопасности, запрещения злоупотребления законами.

Социальный характер государства выражается в его целях, стремлении к социальной безопасности и социальной справедливости. Практически социальное начало в сфере законодательства реализуется в принятии законов, регламентирующих социальное страхование, социальную помощь, поддержку занятости, обеспечение жертв войны и военнослужащих, помощь молодежи, поддержку лиц, получающих образование, выделение денег для детей и на жилье[1].

После войны Западная Германия была конституционно и институционально перестроена в федеративное государство и в функционировании публичной власти Землям была отведена значительная роль. С одной стороны, эта конституционная архитектура власти являлась продолжением федеральной традиции страны. С другой стороны, явный децентрализирующий вектор развития был результатом усилий оккупационных сил Запада, стремящихся предотвратить повторное появление централизованного и потенциально опасного государственного режима[2].

---

[1] *Жалинский А., Рерихт А.* Указ. соч. С. 141.

[2] *Wollmann H.* Enjeux et «chantiers de réformes» du système fédéral et du système local en Allemagne // ASTRID : сайт. URL: https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/WOLL/WOLLMANN-Papier-systeme-federal-17_1.pdf (дата обращения: 03.11.2023).

Конституционные основы федерализма. На территории ФРГ суверенной является Федерация, т. е. союз (*Bund*). Земли ФРГ не являются суверенными. Решение проблемы отношений «Федерация – Земли» лежит в распределении компетенции. Все государственные задачи, все три власти в разной степени поделены между федеральными и иными органами. При этом преимущество в законодательной сфере имеет Федерация; исполнительная и судебная власть в большей степени сосредоточены на уровне Земель. Разграничение компетенции достигается путем использования различных конституционных инструментов. Конституционные принципы нередко корректируются малозаметными на первый взгляд финансовыми, административными и иными средствами. Федерализм как центральный структурный принцип государства является неприкосновенным, как и каталог основных, поскольку ст. 1–20 Основного закона не могут быть изменены ни при каких обстоятельствах.

Основные принципы федеративного устройства ФРГ:

1) наличие институтов настоящего государства в каждой Земле (парламента, правительства, администрации, судебных органов, счетной палаты и т. д.;

2) обеспечение на территории Федерации однородных условий жизни, равенства прав и обязанностей;

3) юридическое равенство Земель;

4) приоритет федерального права над правом Земель;

5) разделение компетенции Федерации и Земель (существуют исключительная компетенция, конкурирующая компетенция и т. д.);

6) организация федерального надзора;

7) оказание правовой и административной помощи друг другу всеми учреждениями Федерации и Земель.

Земли ФРГ достаточно свободны в своих действиях, но, как и Федерация, постоянно связаны законом. Соответствие решений Земель Основному закону определяет в спорных случаях Конституционный Суд.

Для того чтобы правильно оценить почти уникальную роль, которую местные органы власти играют в системе публичной власти Германии, следует знать, что в соответствии с Основным законом Федеральное Правительство не должно создавать управленческие структуры на региональном и местном уровнях. Институционализация управления Землями традиционно основывается на принципе, согласно которому максимально возможный объем административных функций должен быть делегирован местным органам самоуправления. Деятельность и существование органов

местного самоуправления определяются ст. 28 Основного закона, которая предоставляет коммунам право «все обстоятельства местного общества в рамках закона регулировать под свою ответственность», что открывает широкий спектр возможностей решать важнейшие вопросы жизни граждан, включая планирование развития территорий, оказание государственных услуг, организацию социального обеспечения и т. д. В этой сфере «свободного муниципального управления» государство осуществляет за деятельностью коммун и их объединений надзор, который в основном сводится к проверке законности деятельности. Кроме того, местные органы самоуправления выполняют задачи, возложенные на них государством. В результате реализация примерно 80 % публично-правовых норм, исходящих от федеральных и земельных органов власти, приходится на уровень общин. На их долю приходится освоение около трех четвертей всех государственных инвестиций[1].

По Основному закону конституционными органами ФРГ, т. е. федеральными органами государственной власти, являются народ, Бундестаг (нижняя палата Парламента), Бундесрат (Совет Федерации), Федеральное Собрание, Федеральный Президент, Федеральный Канцлер, Правительство и Конституционный Суд.

§ 3. Организация законодательной власти

В законодательной деятельности участвуют Бундестаг (Союзное Собрание), Бундесрат (Союзный Совет) и Президент Республики, который подписывает законы и вправе возвратить их на вторичное рассмотрение, хотя такие случаи крайне редки.

Бундестаг (в 2023 г. принято решение о сокращении числа депутатов с 736 до 630) избирается по смешанной избирательной системе на четыре года. Его депутаты имеют свободный мандат, обладают иммунитетом. Им запрещено совмещать свою деятельность в Бундестаге с другими должностями. Денежное вознаграждение депутата с 2021 г. составляет 10 012 евро. Работа Бундестага организуется Президиумом (Председатель и его заместители), а также руководством партийных фракций. Именно последние определяют формирование специализированных комитетов (комиссий). Заседания Бундестага, как и большинства парламентов мира, открытые.

Бундесрат (69 членов) является представительством Земель, его члены назначаются правительствами Земель (в зависимости

[1] Там же.

от численности населения Земли могут иметь от 3 до 6 представителей) и отзываются ими (нередко это премьер-министры Земель). Многие немецкие авторы считают, что Бундесрат из-за его способа формирования (назначение правительствами Земель) следует считать органом представительства исполнительной власти Земель, а не верхней палатой Парламента, что, впрочем, никак не влияет на его положение в структуре власти[1]. Избираемый ежегодно Председатель созывает заседания Бундесрата по требованиям представителей по крайней мере двух Земель, Федерального Правительства. Бундесрат был задуман как вторая палата федерального законодательного органа, обеспечивающая возможность правительствам Земель влиять на законодательный процесс прежде всего посредством приостанавливающего вето. Однако Бундесрат постепенно укреплял и расширял свою законодательную власть. Это проявляется, например, в том, что почти половина всех законодательных актов в настоящее время попадают под его абсолютное вето. В результате деятельность Бундесрата внесла большой вклад в создание громоздкого и медленного процесса принятия политических решений в Германии.

Бундестаг осуществляет законодательную функцию, участвует в формировании федеральных органов, обеспечивает парламентский контроль за Правительством, рассматривает вопросы о бюджете страны, введении военного положения. В ФРГ принимаются конституционные, «федеративные» (затрагивающие федеративную структуру государства или полномочия государственных органов) и обыкновенные законы. Конституционные законы принимаются Бундестагом квалифицированным большинством, а затем большинством Бундесрата. «Федеративные» законы принимаются простым большинством Бундестага, но требуют согласия Бундесрата. Обыкновенные законы принимаются только Бундестагом простым большинством голосов[2].

Законодательная инициатива принадлежит Федеральному Правительству, группам депутатов Бундестага и Бундесрата. Законопроекты вносятся, как правило, в нижнюю палату, но законопроекты Правительства должны сначала вноситься в Бундесрат (для получения мнения Земель). В исключительных случаях Правительство может передать проект в Бундестаг, не дожидаясь решения верхней палаты.

Законопроекты в Бундестаге рассматриваются в трех чтениях. В первом чтении обсуждаются общие принципы проекта, после чего

---

[1] *Жалинский А., Рерихт А.* Указ. соч. С. 150.

[2] Конституционное право зарубежных стран : учеб. / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбло, Л. М. Энтина. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 536–537.

он может быть передан на рассмотрение комитетов либо направлен на второе чтение. Во втором чтении осуществляется постатейное обсуждение с докладом комитета, вносятся поправки и дополнения, проводится голосование по статьям законопроекта. В третьем чтении обсуждается проект в целом, фракциями вносятся поправки, проводится заключительное голосование.

Принятый Бундестагом законопроект передается в Бундесрат. Есть две процедуры принятия текста. По некоторым вопросам согласие Бундесрата обязательно: для законов об изменении Основного закона, о территориальных изменениях Федерации, об отношениях Федерации и Земель и др. Если по этим вопросам Бундесрат не соглашается с текстом, принятым Бундестагом, а предлагает изменения и дополнения, создается согласительный комитет (согласительная комиссия) из представителей Бундестага и Бундесрата. Если согласительный комитет поддерживает решение Бундестага, то Бундесрат принимает это решение, а следовательно, и текст закона, предложенный Бундестагом. Если комитет решение Бундестага не поддерживает, то Бундестаг должен вторично обсудить отвергнутый законопроект, после чего возможна новая согласительная комиссия (комитет)[1].

Законопроекты по другим вопросам, принятые Бундестагом, также должны передаваться в Бундесрат. Если он дает свое согласие, закон считается принятым, публикуется и вступает в силу. Если же он предлагает изменения и дополнения, то также создается согласительный комитет, но в этом случае независимо от решения комитета Бундестаг вправе принять закон без согласия Бундесрата. В определенных условиях (состояние законодательной необходимости) Бундесрат может принимать законы самостоятельно, без участия Бундестага.

В Германии возможно делегированное законодательство органов исполнительной власти (Федеральное Правительство и отдельные министры могут по поручению Бундесрата издавать нормативные правовые акты в сфере законодательной компетенции Федерации, по отдельным вопросам требуется согласование с Бундесратом).

Бундестаг осуществляет контроль за Федеральным Правительством, который немецкими учеными рассматривается в большей степени не как элемент механизма сдержек и противовесов, а как сотрудничество Парламента и Правительства, обеспечивающее единство государственной власти[2].

---

[1] *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. 9-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 405.

[2] Государственное право Германии. Сокр. перевод нем. семитомного изд-я. Т. 1 / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. С. 159.

Главным способом парламентского контроля Бундестага является вотум недоверия. Его особенность состоит в том, что он носит конструктивный характер, т. е. решение Бундестага об отставке Канцлера (ответственен перед Парламентом именно он, а не Правительство в целом) должно сопровождаться рассмотрением кандидатуры лица, которое займет его должность. Таким методом достигается не только смена Канцлера, который перестал удовлетворять Бундестаг, но и обеспечивается стабильность функционирования исполнительной власти[1]. Поскольку предложить кандидатуру нового Канцлера на практике может лишь партия (блок) большинства в Парламенте, конструктивный вотум недоверия применялся крайне редко (дважды).

Парламент также ратифицирует международные договоры (это делает обычно Бундестаг, но на некоторые договоры требуется согласие Бундесрата), объявляет состояние обороны при условии угрозы агрессии, формирует некоторые другие высшие органы государства (Бундестаг участвует в выборах Президента Республики, Бундестаг и Бундесрат формируют Федеральный Конституционный Суд, избирают Председателя и вице-председателя Счетной палаты).

Центр тяжести законодательной функции лежит в сфере компетенции Федерации, но Земли также могут ее осуществлять. Высшими представительными органами в Землях ФРГ являются однопалатные ландтаги (земельные парламенты). В Бремене и Гамбурге они именуются городскими собраниями. В Берлине – палатой депутатов.

В сфере исключительной компетенции Федерации Земля может издавать нормативный правовой акт только по прямому поручению Федерации. В сфере исключительной компетенции Земель – все законы, которые не переданы специально в компетенцию Федерации (полицейское право, право коммун, образование). В сфере конкурирующей компетенции Земли издают законы в случае, если Федерация не урегулировала данные отношения. Однако Федерация может использовать свое преимущество лишь в том случае, если регулирование определенных ситуаций требуется более чем для одной Земли (законодательная необходимость).

---

[1] *Маслов Ю.В.* Парламентский контроль Бундестага за федеральным правительством ФРГ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4. С. 721.

§ 4. Организация исполнительной власти

Исполнительная власть в ФРГ возложена на Федеральное Правительство, в состав которого входят Федеральный Канцлер и Федеральные министры.

Избрание Федерального Канцлера осуществляется Бундестагом без обсуждения по предложению Федерального Президента, который затем его назначает на должность. Им же по предложению Федерального Канцлера назначаются и освобождаются от должности Федеральные министры. Положение Канцлера, обязанности министров, порядок работы Правительства и другие вопросы регулируются специальным регламентом.

Федеральный Канцлер определяет основные направления политики Правительства и несет за них ответственность. В рамках этих основных направлений каждый федеральный министр руководит своим департаментом самостоятельно и под свою личную ответственность (принцип министерской ответственности – одна из ключевых особенностей организации государственной власти в Германии). В связи с этим немецкие министры занимают гораздо более сильные позиции, чем во многих странах.

Правительство выполняет задачи политического руководства государством, которое распространяется на внешние связи, подготовку законодательных актов, принятие важных решений, выходящих за рамки управления. Оно ответственно в первую очередь за руководство деятельностью федеральных учреждений. В отношении учреждений Земель Правительство осуществляет федеральный (правовой) надзор. В сфере законодательства выполняет свои задачи путем внесения законопроектов, участия в их разработке и издания собственных нормативных правовых актов.

Значительная часть деятельности Правительства носит административно-правовой характер. Возможности Правительства ФРГ воздействовать на многие стороны жизни общества велики, но его действия также жестко ограничены не только законом, но и контролем со стороны ряда государственных и общественных структур.

Правительство ответственно перед Парламентом и опирается на его поддержку. При этом поддержку большинства Парламента получает Канцлер, он же формирует Правительство на основе одной партии либо соглашения партий. Вотум недоверия может быть вынесен только Канцлеру. Обычно правительства в ФРГ являются коалиционными, т. е. не могут быть назначены только по усмотрению Канцлера без обсуждения с ведущими партиями.

Считается, что исполнительной властью обладают Федеральный Президент и Правительство, но фактически Президент действует по указанию Правительства и, являясь главой государства, реальными властными полномочиями не обладает. По Основному закону у Президента есть значительные полномочия: он представляет государство, заключает международные договоры, аккредитует дипломатических представителей, назначает федеральных судей, офицеров, осуществляет право помилования и др. Однако в действительности для таких актов необходима их контрасигнатура Канцлером или соответствующим министром. Исключение составляет назначение и смещение Федерального Канцлера.

Президент избирается на пять лет. Для процедуры его избрания специально создается орган из членов Бундестага и такого же числа членов, избранных представительными органами Земель (ландтагами), – Федеральное Собрание. Любой член последнего имеет право выдвинуть кандидата на должность Президента, но обычно это делают партии.

Президент не может быть членом Парламента, Правительства, ландтага Земли, местных представительных органов, занимать другие оплачиваемые должности, входить в состав руководства или наблюдательных советов предприятий, фирм, занимающихся извлечением прибыли. Он пользуется иммунитетом, который прекращается в случаях, установленных Конституцией для ответственности Президента.

Кроме высших конституционных федеральных органов, в систему публичной власти входят иные субъекты публичного права: государственные учреждения (учреждения Федерации и учреждения Земель), корпорации публичного права, самостоятельные имущественные организации, фонды, частные предприятия с полученными публичными функциями.

Учреждение – это «каждое место, которое исполняет задачи публичного управления»[1]. Высшие федеральные учреждения делятся на учреждения с низшими инстанциями (кроме уже рассмотренных органов – Правительства, Канцлера, министра, к таковым относятся Федеральная Счетная палата, Федеральный банк), на учреждения без низших инстанций (Федеральная криминальная служба, Федеральная служба здоровья, Федеральное статистическое ведомство и др.). Только в порядке исключения федеральные учреждения имеют подчиненные структуры в Землях, но и там, где такие инстанции есть, они часто рассматриваются как совместные.

[1] *Жалинский А., Рерихт А.* Указ. соч. С. 156.

По общему правилу возможность вмешательства федеральных органов в деятельность земельных учреждений ограничена правовым надзором. Учреждения в Землях делятся на учреждения высшей (министерства), средней (главы округов), низшей инстанции (различные службы, оказывающие публичные услуги, часто одновременно с выполнением задач коммунального самоуправления).

Порядок формирования правительства в составе премьер-министра и министров в отдельных Землях имеет особенности. В большинстве Земель ландтаг в начале своей легислатуры проводит выборы Премьер-министра, который назначает остальных членов правительства, в отдельных Землях требуется согласие ландтага. Премьер-министр формирует главные цели и направления политики Земли, руководит текущей работой правительства, осуществляет некоторые функции главы государства, представляет Землю вовне, заключает государственные договоры, осуществляет право помилования. Правительства Земель ответственны перед парламентами, но формы вотума недоверия имеют разнообразие.

§ 5. Организация судебной власти

В разделе IX Основного закона определено, что судебная власть осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными судами и судами Земель. В соответствии со ст. 95 Основного закона в ФРГ существует пять юрисдикций (или пять ветвей правосудия), в которых Федерация учреждает соответствующие системы судов: общие, административные, трудовые, социальные и финансовые суды. Каждая из них возглавляется отдельным федеральным верховным судом. Таким образом, как на федеральном, так и земельном уровнях не существует какого-либо одного высшего судебного органа. Имеются Федеральная судебная палата (возглавляет систему общих судов), Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд, Федеральный суд по трудовым делам, Федеральный суд по социальным делам. Конституция устанавливает, что Федерация может создавать и другие суды, в частности военно-уголовные, и они существуют.

Деятельность судебной системы регулируется не только федеральным законодательством, но и законами субъектов Федерации. В Основном законе ФРГ, как и в Конституции Российской Федерации, в качестве главных принципов судебной системы определены

несменяемость и независимость судей, подчинение их только закону, недопустимость создания чрезвычайных судов и др.[1]

Разногласия между высшими судебными органами разрешаются сенатом, который представляет собой совещание из представителей высших судебных органов.

Таким образом, судебная система в Германии является чрезвычайно сложной и разветвленной, в ее основу положен принцип специализации, что в европейской традиции считается фактором, способствующим повышению эффективности деятельности судебной системы[2].

Кроме того, функционируют суды, действующие на общественных началах: дисциплинарные суды (для медицинских работников, инженеров и др.), суды для адвокатов и т. д.

Каждая ветвь судебной власти (кроме конституционной юстиции) имеет несколько инстанций: четыре инстанции у общих судов (участковые суды как низшее звено, несколько земельных судов, Высший земельный суд и Федеральная судебная палата), три – у большинства остальных видов судов, две – у финансовых судов. Германия занимает второе место в мире (после США) по числу судей на душу населения (более 20 тыс. судей).

Спецификой работы Федерального Конституционного Суда ФРГ является то, что он в своих решениях руководствуется исключительно национальным правом и не ссылается на международно-правовые документы. Другим значимым отличием являются отсутствие иерархического подчинения конституционных судов Земель Федеральному Конституционному Суду и их независимость, что обусловлено различиями в их статусе и компетенции. Более того, деятельность земельных судов регулируется не Основным законом, а конституциями самих Земель, что и предопределяет их задачи и структуру[3].

Суды общей юрисдикции рассматривают уголовные и гражданские дела; суды по трудовым спорам – споры между работодателями и работниками, между профсоюзами и союзами работодателей; административные суды – иски граждан к государственным служащим по вопросу о соблюдении прав граждан в процессе управления, споры государственных служащих с администрацией по вопросу

---

[1] *Примова Э. Н.* Особенности судебной системы Федеративной Республики Германии // Matters of Russian and International Law. 2019. Vol. 9. Is. 10A. С. 412–413.

[2] *Грудцына Л. Ю.* Сравнительно-правовая характеристика структуры и функций судебных систем Федеративной Республики Германии и Российской Федерации // Образование и право. 2016. № 4. С. 113.

[3] *Примова Э. Н.* Указ. соч. С. 417.

об их правах, по вопросам охраны окружающей среды, споры между административно-территориальными единицами и т. д.; суды по социальным делам рассматривают иски граждан к государственным учреждениям по вопросам пенсий, выплаты различных социальных пособий.

Суды общей компетенции включают: Верховный Суд ФРГ (Федеральная судебная палата), высшие суды Земель; суды Земель; низшие участковые суды. Специально профессионализированные составы общих судов, выделяемые по практическим соображениям, могут принимать названия «молодежные» суды, «семейные», «сельскохозяйственные».

Верховный Суд ФРГ (Федеральная судебная палата) – высший суд Германии в данной ветви судебной власти, он размещается в г. Карлсруэ. В состав суда входят Президент, председательствующий судья и судьи. В нем образуются сенаты по гражданским, уголовным делам, по особым категориям дел. В отношении уголовных дел Верховный Суд рассматривает кассационные жалобы на приговоры высших судов Земель, а также на приговоры судов присяжных и больших палат судов Земель. Федеральный суд может пересмотреть дело по вновь открывшимся обстоятельствам. В отношении гражданских дел он рассматривает кассационные жалобы на решения, вынесенные высшими судами Земель (сумма иска – до 30 тыс. евро). Из всех общих судов только он является общефедеральным учреждением.

Высшие суды Земель выступают в качестве кассационных и апелляционных инстанций и в качестве судов первой инстанции. Верховный суд Земли проводит ревизию. Это особый процесс в германском праве, где сочетаются элементы апелляции и кассации, т. е. проверяется решение нижестоящего суда с точки зрения соответствия фактической стороне дела и соблюдения закона. Они образованы во всех Землях и рассматривают апелляционные жалобы на решения и определения нижестоящих судов. Суды Земель выступают как суды первой (рассматривают более сложные уголовные и гражданские дела) или второй инстанции (рассматривают жалобы на решения и приговоры нижестоящих (участковых) судов). В системе общих судов большую часть уголовных и гражданских дел рассматривает участковый суд, в котором судопроизводство судья может осуществлять единолично или вместе с двумя заседателями. В составе каждого суда Земли образуется палата по гражданским, в том числе торговым, и уголовным делам. Заседают они в составе трех профессиональных судей и председателя. Допускается единоличное рассмотрение дел.

Большое значение для публичного управления имеют суды по трудовым делам:

1. Федеральный суд по трудовым делам, в составе которого образуются пять сенатов.

2. Суды земель по трудовым делам, представляющие собой коллегии в составе одного профессионального и двух или четырех почетных судей.

3. Суды по трудовым спорам.

Суды по социальным вопросам созданы для рассмотрения вопросов, связанных с социальным страхованием, выплатой пособий безработным, вернувшимся на родину гражданам, оказанием льготной помощи.

Финансовые суды в ФРГ созданы главным образом для рассмотрения дел по вопросам уплаты налогов и таможенных сборов. Эта система включает Федеральный финансовый суд и 15 финансовых судов (по одному в каждой Земле).

Система административной юстиции существует для рассмотрения жалоб физических и юридических лиц на акты органов государственного управления в ФРГ.

Прокуратура в Германии, как и во Франции, не составляет отдельной системы, а действует при судах, находясь в общем подчинении министра юстиции. Прокуроры расследуют наиболее сложные дела с помощью полицейских служб и предъявляют обвинение. По уголовным делам судебное разбирательство всегда, в том числе по делам частного обвинения, которые возбуждаются самими потерпевшими, осуществляется с участием прокурора. Прокуроры вправе в определенных случаях участвовать и в рассмотрении гражданских дел.

§ 6. Органы местного самоуправления

Основной закон ФРГ гарантирует существование местного самоуправления и основные права органов местной власти. Общинам (коммунам) должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления. Это положение носит принципиальный характер не только для общин, но и для районов, которые традиционно рассматриваются в немецком праве как объединения общин. Кроме того, Основной закон ФРГ предусматривает обязательность суще-

ствования на уровне общин и районов выборных представительных органов власти.

Фактически этим и ограничивается конституционное регулирование местного управления на федеральном уровне. Исходя из принципа остаточной компетенции Земель, предусмотренного ст. 70 Основного закона ФРГ (Земли имеют право законодательства в той мере, в какой настоящим Основным законом законодательные полномочия не предоставлены Федерации), и из того, что регулирование местного управления не упомянуто в списке федеральных полномочий, все вопросы местного управления относятся к исключительной компетенции Земель.

В праве Земель деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея сквозного управления: федеральное государство, Земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность. В строгом смысле конституционного права местный уровень, т. е. муниципалитеты и районы, не признается третьим «слоем» политико-административной системы, но считается неотъемлемой частью Земель. Но, принимая во внимание политические и административные функции, которые выполняют муниципалитеты и районы, местное самоуправление играет политически и административно важную, даже решающую роль в жизни немецкого общества. Здесь следует напомнить, что именно местные органы власти были созданы сразу после окончания войны в качестве новых демократических структур, т. е. до образования Земель и создания в 1949 г. Федерации.

Местные органы самоуправления Германии можно отнести к числу сильнейших муниципальных систем в Европе по трем позициям: из-за их многофункциональности; их оптимального территориального деления; их политической активности. Общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им функций. Среди задач, которые выполняются местными властями в качестве делегированных вышестоящими уровнями власти, значатся принятие решения о разрешении на строительство, поддержание общественного порядка (за исключением полиции, которая находится в прямом подчинении Земель).

Общины являются базовой единицей местного самоуправления и присутствуют во всех немецких Землях. Общиной может

являться город, одно или несколько сельских поселений. В 1965–1975 гг. в ФРГ была проведена реформа, сократившая в несколько раз число общин путем их объединения. Многие немецкие исследователи рассматривают полномочия районов как «компенсаторные» по отношению к полномочиям общин. Например, районы являются субъектами оказания социальной помощи, несут ответственность за строительство дорог районного значения, могут содержать больницы и сберкассы. В тех случаях когда общины не могут справиться с решением задач собственными силами, районы оказывают им посильную помощь. Государство зачастую использует районы и их руководящих должностных лиц для решения государственных задач. Отметим, что под понятием «самоуправление» в Германии понимают именно коммунальное самоуправление.

Обязательным условием существования общины, предусмотренным конституциями всех Земель, является раздельное существование представительного и исполнительного органа власти. Общинные органы власти формируются путем выборов, которые для представительного органа являются прямыми, равными и всеобщими. В маленьких общинах роль представительного органа может играть собрание всех жителей. Функционирование и структура органов местного управления различаются в зависимости от того, к какой модели могут быть отнесены положения, действующие в той или иной Земле.

Положение и организация административно-территориальных единиц регулируются конституциями Земель. Они устанавливают, в частности, что государство (имеется в виду прежде всего Земля) должно предоставлять денежные средства общинам и их объединениям, устанавливать источники доходов, которыми общины вправе пользоваться по своему усмотрению. Более детально организация административно-территориальных единиц регулируется уставами общин, районов и округов. Общины вправе принимать решения по вопросам общинного транспорта, строительства жилья, школ, местных дорог, спортивных сооружений, туризма и др., для чего они могут устанавливать местные налоги. Аналогичными полномочиями, но в более широких масштабах пользуются районы и округа (крупные города приравниваются к округам, а крупнейшие (Берлин, Гамбург) и некоторые другие (Бремен) – являются Землями).

Во всех административно-территориальных единицах, кроме округов, существуют представительные органы, избираемые гражданами (а иногда и постоянно проживающими негражданами)

на срок от четырех (например, в Земле Гессен) до шести лет (Бавария). В самом общем виде схема управления в округах, районах, общинах сходна. Во главе округа стоит правительственный президент, назначенный правительством Земли. Он следит за соблюдением законов и актов Правительства, Федерации и Земли. Представительного органа в округе нет. В районе имеется избираемое на срок от четырех до шести лет районное собрание. Глава администрации района (ландрат) избирается районным собранием или непосредственно избирателями.

Главным органом власти в общине является общинный (муниципальный, коммунальный) совет. Члены совета работают на общественных началах. Часть полномочий передается специальным комиссиям и органу исполнительной власти – местной администрации. Законодательство Земель определяет, обладает ли местная администрация собственными полномочиями, в которые не вправе вмешиваться местный совет. На практике взаимоотношения местных советов и администраций зависят от реальной расстановки сил (в том числе партийно-политических) в руководстве коммуны[1].

При общей схеме организация самоуправления и управления в общинах Земель неодинакова (в округах и районах она более или менее однотипна).

Обычно различают четыре ***модели*** организации местного самоуправления и управления в общинах:

– *южногерманскую* (представительный и исполнительный орган действуют как единая коллегия. Избранный гражданами бургомистр по должности возглавляет также избираемый совет общины, но определенный перевес в полномочиях сохраняется за советом);

– *северогерманскую* (избранный населением совет избирает главу общины и исполнительный комитет, сохраняя в управлении ведущую роль);

– *модель «совет – бургомистр»* (избранный населением представительный орган избирает своего председателя – бургомистра, который обладает значительными полномочиями);

– *модель «совет – магистратура»* (избранный населением совет избирает исполнительный орган – коллективную магистратуру, в состав которой входят оплачиваемый бургомистр и неопла-

[1] *Михалева Н.В.* Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4. С. 179.

чиваемые члены магистратуры; главные вопросы рассматриваются коллегиально).

В рамках собственных полномочий общины связаны только нормами закона. На эти полномочия распространяется правовой надзор со стороны государственных органов, который ограничивается наблюдением за решением общинами возложенных на них задач и выполнением обязательств, а также за законностью их административной деятельности. Надзорная инстанция не может принимать собственных решений. Она вправе собирать информацию и требовать воздержания от противоправных действий, но не может заменить усмотрение коммунального органа собственным усмотрением. Государство имеет возможность оказывать влияние, только если община получила государственные субвенции в рамках своей инвестиционной деятельности. Высшей инстанцией выступает Министерство внутренних дел. В тех случаях, если община не выполняет возложенные на нее обязанности, орган правового надзора может провести все необходимые мероприятия самостоятельно, но за счет общины. Кроме того, может быть назначен специальный управляющий для выполнения как отдельной, так и всех функций общины, когда управление общиной не соответствует требованиям закона. В отдельных случаях может быть применена крайняя мера – роспуск представительного органа и назначение даты новых выборов[1].

Контрольные вопросы:

1. Какие акты Федерального Президента не нуждаются в контрасигнатуре?
2. Кем назначаются и увольняются федеральные министры в Германии?
3. Каковы особенности принятия Основного закона Германии?
4. Кто осуществляет конституционный контроль в Германии?
5. Каковы особенности судебной системы Германии?
6. Какое место в организации публичной власти занимают органы местного самоуправления?

Рекомендуемая литература по теме:

Грудцына, Л. Ю. Сравнительно-правовая характеристика структуры и функций судебных систем Федеративной Республики Гер-

[1] Там же. С. 181.

мании и Российской Федерации // Образование и право. – 2016. – № 4. – С. 112–117.

Конституционное право зарубежных стран : учеб. / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбло, Л. М. Энтина. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: Инфра-М, 2023. – 832 с.

Маслов, Ю. В. Парламентский контроль Бундестага за федеральным правительством ФРГ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2013. – № 4. – С. 719–725.

Михалева, Н.В. Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 177–185.

Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2020. – 566 с.

ГЛАВА 15. ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ВО ФРАНЦИИ

§ 1. Общая характеристика Конституции Французской Республики и организации публичной власти

Современная организация публичной власти во Франции является результатом долгого исторического развития. Ее принято называть «режимом Пятой республики», основанным Конституцией 1958 г. Однако еще в период революции конца XVIII в. утвердились действующие и поныне конституционные принципы, такие как разделение властей, признание фундаментальных прав и свобод, верховенство Конституции. История конституционного развития Франции поражает своей нестабильностью, особенно по сравнению с США, с учетом того, что почти все радикальные конституционные изменения были результатом общественных потрясений. Действующая Конституция, по версии Конституционного Совета Франции, является в ее истории пятнадцатой по счету. Четыре из них утвердили республиканскую форму правления (Первая республика – 1792–1799 гг., Вторая республика – 1848–1852 гг., Третья республика – 1870–1940 гг., Четвертая республика – 1945–1958 гг.). Богатейший опыт государственно-правового развития Франции демонстрирует не только очевидные конституционные разрывы, но и скрывающуюся за ними преемственность эволюции многих институтов публичной власти (Государственный совет, префекты, органы местного самоуправления).

Конституция 1958 г. была рождена в условиях острого политического кризиса, да и предшествующие режимы Четвертой и Третьей республик не отличались стабильностью. Они были сильными парламентскими республиками, а французские парламентарии при малейшем недовольстве отправляли Правительство в отставку. За время Третьей республики сменилось 95 Правительств, а за 12 лет Четвертой республики – 45 составов. Благодаря усилиям двух выдающихся французских политиков – генерала Шарля де Голля и главы Конституционной комиссии Мишеля Дебре Конституция 1958 г. заложила основы такой конструкции власти, которая не просто обеспечила Франции последующее стабильное развитие, прекратила так называемый «правительственный вальс», но позволила ей вернуть положение ведущей европейской державы. Вспом-

ним, что Франция не была в числе держав-победительниц, пережила позорную и тяжелую экономически немецкую оккупацию, а после окончания Второй мировой войны с трудом решала внешние и внутренние проблемы. Зависимость от США, экономические трудности, проблемы в колониях сильно ударили по национальным чувствам французов.

Французская Конституция[1] полностью посвящена организации публичной власти. Достаточно взглянуть на ее структуру, чтобы убедиться в этом:

Раздел I. О суверенитете.
Раздел II. Президент.
Раздел III. Правительство.
Раздел IV. Парламент.
Раздел V. Об отношениях между Правительством и Парламентом.
Раздел VI. О международных договорах и соглашениях.
Раздел VII. Конституционный совет.
Раздел VIII. О судебной власти.
Раздел IX. Высокая палата правосудия.
Раздел X. Об уголовной ответственности членов Правительства.
Раздел XI. Экономический, социальный и экологический совет.
Раздел XII. Об административно-территориальных образованиях...

Современный дизайн высших органов власти Пятой республики основан на взаимодействии трех основных центров власти: Президента, Правительства и Парламента. Этим органам и их взаимодействию посвящены по меньшей мере две трети текста Конституции.

В 2018 г. Франция отмечала 60-летие Пятой республики. Большинство политиков, представителей государственной власти, университетской науки в целом признали, что ее публичные властные институты функционируют хорошо, но отмечали и отдельные трудности, тем более что юбилей совпал с инициативой о конституционной реформе, исходившей от Президента страны, предложившего, например, сократить число депутатов нижней палаты Парламента на треть. В этом же году был проведен опрос агентством «Одокса» для газеты «Фигаро» об отношении французов к Конституции, полученные результаты вызвали удивление: оказалось, всего 44 % из опрошенных относятся к Конституции с одобрением, а 91 % поддержали конституционные инициативы Э. Макрона.

[1] Конституция Французской Республики 1958 года с изменениями, внесенными 23 июля 2008 г. // Конституционный Совет Французской Республики : офиц. сайт. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата обращения: 29.11.2023).

В чем же причины критического отношения французов к Конституции, прежде всего к организации публичной власти? Претензии граждан сегодня именно к «голлизму» – развитой на основе Конституции чрезмерной власти Президента. Французы полагают, что это ослабляет государство, так как обескровливает другие элементы публичной власти – Премьер-министра, министров, парламентариев, публичные службы, муниципалитеты. И еще дело в том, что недоверие к власти, которое пронизывает сегодня политическую жизнь Франции, обусловлено распространенностью мнения, что власть не представляет интересы граждан. В последние годы набирает мощь существующее еще с 2001 г. общественное движение за модернизацию Конституции – Конвенция Шестой республики. Вместо президентской республики движение предлагает парламентскую республику партисипативной демократии. Наряду с восстановлением роли Парламента, передачей всей исполнительной власти Правительству, предлагается расширять участие граждан во власти, управлении и обеспечивать прозрачность деятельности власти.

Конституционные основы публичной власти Франции – это не только текст Конституции, но и «конституционный блок» – совокупность норм конституционной значимости, которые охраняются Конституционным Советом: Конституция, принятая конституционным референдумом; Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Преамбула Конституции 1946 г.; Хартия окружающей среды 2004 г. (закрепила права третьего поколения, право на благоприятную окружающую среду); принципы, сформулированные Конституционным Советом.

Ст. 1 Конституции определяет, что Франция является неделимой, светской, социальной, демократической Республикой, обеспечивает равенство перед законом всех граждан независимо от их происхождения, расы или религии; уважает все вероисповедания. Устройство Франции является децентрализованным. Закон содействует равному доступу женщин и мужчин к выборным мандатам и должностям, а также к ответственным должностным и общественным постам.

Конституция провозглашает принцип национального суверенитета, который осуществляется народом через его представителей и на референдуме: «Правление народа, по воле народа и для народа».

Республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра. Конституция подтвердила девиз Республики: «Свобода, Равенство, Братство», возникший еще во время революции. Термин «братство» отсутствует в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Впервые он появился в текстах 1848 г. и остался в Конституциях 1946 и 1958 гг. Смысл понятия следует раскрыть

как требование солидарности в общественной жизни, выражающееся, например в социальной помощи, утверждение компонентов гражданского мира, проявление навыков совместной жизни (*vivre ensemble*) – терпимости, уважения друг к другу. Братство долгое время считалось простой моральной ценностью в отличие от принципов свободы и равенства. Решением Конституционного Совета была упрочена «конституционная ценность принципа братства», этим же решением он был распространен и на мигрантов[1].

Конституцией определено соотношение внутреннего и международного права: договоры и соглашения, ратифицированные Францией, имеют приоритет над внутренним законодательством при условии взаимности. В соответствии с принципом взаимности в 1992 г. была осуществлена интеграция Франции в Европейский Союз.

Конституцией закреплен унитарный характер французского государства. Франция остается неделимой Республикой, хотя с поправкой 2003 г. выступает также децентрализованным государством.

Среди основных формальных черт французской модели организации власти обычно выделяют особую роль избираемого на прямых всеобщих выборах с 1962 г. и обладающего широким кругом полномочий Президента Республики. Это характеризует Францию как *президентскую республику*. Избрание Президента всем народом легитимизирует его сильную власть.

Отметим систему политической ответственности Правительства, при которой Президент назначает Премьер-министра, но последний обязан получить поддержку своей программы в Парламенте. В двойной ответственности Правительства проявляется смешанный характер Республики. Она имеет характеристики парламентской республики, поскольку Правительство ответственно перед Парламентом, вотум недоверия со стороны которого ведет к отставке Правительства (или роспуску Парламента Президентом с последующим формированием нового Правительства). В действительности же формальная ответственность Премьер-министра перед Национальной Ассамблеей вытеснена сегодня реальной ответственностью перед Президентом Республики.

Тем не менее согласно ст. 49 Конституции о политической ответственности Правительства перед Национальной Ассамблеей (не перед Сенатом, только перед нижней палатой) у Парламента Франции есть

[1] Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 // Конституционный Совет Французской Республики : офиц. сайт. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018717_718QPC.htm (дата обращения: 29.11.2023).

возможность отправить Правительство в отставку, но гораздо меньшая по сравнению с предшествующими республиками.

Коллективная политическая ответственность министров перед Ассамблеей сегодня является неотъемлемой чертой парламентской системы. Тем не менее она не была официально оформлена во Франции до 1875 г. в конституционных законах Третьей республики. Ранее в тексте Конституции была закреплена только личная ответственность. Вдохновленные английской моделью французские парламентарии рассматривали ее как способ критики политики Правительства, если не было других эффективных средств. Таким образом, личная ответственность министров предшествовала политической ответственности. Начиная с XX в. развитие правительственной солидарности привело к уменьшению личной министерской ответственности. Министры в своей деятельности были объединены общей политической программой, нивелировавшей их политические разногласия. Правительство стало восприниматься как однородное целое, а не как сумма индивидуальных волеизъявлений.

Следующей характеристикой организации публичной власти во Франции является *«рационализированный парламентаризм»*, лишивший Парламент значительных полномочий в сравнении с предыдущими французскими республиками и выделивший для Парламента участок абсолютно ограниченной компетенции. Отметим право Президента распустить Национальное собрание (но не Сенат) в любое время без особых формальных оснований; зато права отправить Правительство в отставку по собственной инициативе Президент лишен**,** для этого необходимо соответствующее обращение Премьера; усилиями обеих палат Парламент имеет возможность отстранить Президента от должности в связи с совершением им государственной измены.

Еще одна особенность французской модели публичной власти – *отсутствие судебной власти в системе сдержек и противовесов.*

Таким образом, по форме правления Франция – полупрезидентская, полупарламентская республика, или республика гибридного режима, как называют ее обычно французские ученые. Есть и те, кто считает Францию суперпрезидентской республикой.

Модель системы сдержек и противовесов публичной власти, отраженная в Конституции 1958 г., изначально и с учетом всех последующих и довольно существенных изменений является итогом длительного исторического опыта конституционного строительства. Причина, по которой столь оригинальная модель организации власти оказалась устойчивой, состоит главным образом в высокой политико-правовой культуре государственных деятелей и избирателей. Несмотря на явную склонность Шарля де Голля

к авторитаризму в сравнении со всеми последующими президентами, даже он не позволил никому усомниться в отсутствии каких-либо диктаторских устремлений и добровольно покинул свой пост, когда граждане не поддержали его с реформой Сената.

Хотя во французской системе сдержек изучаются обычно Президент, Премьер и Парламент, их взаимодействие никак не исчерпывает многообразия функционирования публичной власти Франции. Многоуровневое территориальное самоуправление, многообразие высших вспомогательных и консультативных органов, а также традиционная высокая активность политических партий – все это не менее важно.

Рассмотрим особые органы публичной власти.

Впервые созданный в Пятой республике Конституционный Совет осуществляет конституционный контроль над законами (до 1971 г. – на основе Конституции, после – в соответствии с нормами «конституционного блока»).

Кроме того, Конституционный Совет рассматривает жалобы в связи с выборами в Парламент, споры между ветвями власти об их компетенции, отвечает на запросы Президента Республики, Председателя Правительства, председателей обеих палат Парламента, групп депутатов и сенаторов. Он играет большое значение во внутриполитической жизни Франции. Можно сказать, что в определенном отношении он совмещает функции Конституционного Суда и Центральной избирательной комиссии.

В 2008 г. в ознаменование празднования 50-летия Конституции Пятой республики была проведена значимая реформа Конституционного Совета, направленная на укрепление роли конституционных норм в системе права, роли Конституции в защите прав и свобод человека и гражданина. Складывалась практика защиты прав и свобод французских граждан на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в Европейском Суде. С 2008 г. у граждан появилась возможность обжаловать нормы закона, нарушающие их права в органе национальной юрисдикции – Конституционном Совете. Они делают это опосредованно – через обращения Государственного совета или Кассационного Суда в Конституционный Совет. Однако, хотя пересмотр Конституции расширил полномочия Конституционного Совета, ни его характер, ни его статус не изменились. Юрисдикционализация его полномочий лишь немного приблизила его к иностранным конституционным судам[1].

[1] *Stéfanini M. F.-R.* Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions // Revue française de droit

Конституционный Совет включает 9 членов, которых назначают на 9 лет Президент (3), Председатель Национальной Ассамблеи (3), Председатель Сената (3). Другая часть Конституционного Совета – бывшие президенты Республики, которые входят в него пожизненно. Членство в Конституционном Совете – это не их обязанность, а право, которым они могут воспользоваться. Так, бывший Президент Франции Н. Саркози прекратил принимать участие в его заседаниях с 2013 г. Членство в Совете запрещено совмещать с рядом постов, должностей как в публичной, так и частной сфере.

Конституционный Совет осуществляет конституционный контроль только над законами, оценка конституционности регламентарных актов является задачей другого органа власти – Государственного совета.

Государственный совет – древнейший институт публичной власти Франции. Он неоднократно упоминается в Конституции, но самостоятельного раздела в ее тексте не заслужил. В отношении системы сдержек и противовесов Государственный совет выступает органом второстепенным, тем самым усиливая возможности Правительства. Руководит Государственным советом Премьер-министр, а его члены назначаются главным образом из числа государственных служащих правительственным декретом по предложению министра юстиции. Главное лицо – Вице-президент, именно он организует деятельность Государственного совета, в состав которого входят 250 членов с разным статусом. Он имеет двойственный статус – консультативного органа при Правительстве и высшего органа административной юстиции. Это детерминировано его функциями. В первом качестве он дает заключения Правительству о соответствии его актов закону, а также оценивает с точки зрения конституционности акты регламентарной власти (он несколько раз признавал акты Президента и Совета министров не соответствующими закону). Во втором – рассматривает административные споры, обобщает практику административных судов.

Ст. 70 Конституции предусматривает еще один совещательный орган – Экономический, социальный и экологический совет. Он консультирует Правительство, формируется на основе корпоративного представительства от работодателей, лиц наемного труда, представителей свободных профессий, обществ взаимопомощи и т. д.

---

constitutionnel. 2009. № 2. P. 269–298.

§ 2. Организация законодательной власти

Законодательная власть принадлежит Парламенту. Президент подписывает законы.

Для характеристики отправления публичной власти французского Парламента важно понятие «рационализированный парламентаризм», которое означает строгую регламентацию работы (заседаний) Парламента, законодательной процедуры; ограничение области принятия законов; механизм взаимодействия между палатами Парламента, между палатами и Правительством, между палатами и Президентом.

Во времена Шарля де Голля рационализированный парламентаризм привел к ограничению роли Парламента, но постепенно она росла в том числе и благодаря конституционным реформам, и сегодня можно встретить оценку Французской Республики как парламентской.

Ст. 34 Конституции 1958 г. устанавливает исчерпывающий предметный перечень вопросов, которые могут быть урегулированы законом как формой нормативного акта, доступной Парламенту. Ограниченная законодательная компетенция – это отличительная черта статуса французского Парламента. По некоторым вопросам (образование, труд, организация национальной обороны и т. д.) Парламент издает законы-рамки, т. е. устанавливает лишь общие принципы, а детальную регламентацию осуществляет исполнительная власть. По некоторым (права и свободы граждан, преступление и наказание, взимание налогов и др.) Парламент издает исчерпывающие законы, а исполнительная власть не может издавать нормативные акты.

Все вопросы, не названные в Конституции, регулируются нормативными актами Правительства, его так называемой регламентарной властью.

Виды законов, принимаемых Парламентом:

– ординарные, конституционные (их содержание отличается от российских федеральных конституционных законов, они относятся к изменению Конституции);

– органические (они похожи на российские федеральные конституционные законы);

– финансовые (о бюджете);

– программные законы в разных сферах (определяют цели, направления развития и реформирования);

– законы, ратифицирующие международные договоры.

Кроме законов, принимаемых Парламентом, еще есть законы, принимаемые на референдуме, и делегированные законы.

Таким образом, право Парламента издавать законы ограничивается полномочиями Президента, который может выносить законопроекты на референдум, минуя Парламент (законы, принятые на референдуме). Делегированные законы – это акты Правительства (ордонансы). Правительству передается право законодательства под конкретную политическую программу, после их принятия они подлежат утверждению Парламентом. Так организована во Франции работа по кодификации законодательства: Правительство проводит работу, принимает Кодекс в виде ордонанса, а Парламент его потом утверждает. В таком порядке был принят в 2019 г. Кодекс ювенальной уголовной юстиции.

Парламент состоит из двух палат (ст. 24 Конституции): Национального собрания (Национальной Ассамблеи, 577 депутатов) и Сената (348 сенаторов). Двухпалатность долгое время рассматривалась во французской конституционной истории как средство защиты от чрезмерной власти Парламента. Современный бикамерализм имеет другую природу. Национальная Ассамблея, избираемая на прямых всеобщих выборах, представляет граждан, нацию. Сенат, избираемый на непрямых всеобщих выборах, представляет территориальные коллективы. Выборы сенаторов проводятся в департаментах, которые являются ключевой административно-территориальной единицей во Франции. Для этого образуются специальные коллегии, составленные из депутатов легислатур разных территориальных уровней – от регионов, департаментов и коммун. Сами делегаты при этом избираются в своих советах, т. е. формируется избирательная коллегия из примерно 160 тыс. выборщиков. Одна палата представляет Нацию, другая –территории, что обеспечивает баланс общенационального и территориальных интересов.

Как и в большинстве других парламентов, состоящих из двух палат (за исключением итальянского парламента), палаты неравноправны.

Национальная Ассамблея обладает более широкими полномочиями, чем Сенат: она принимает законы; только перед ней ответственно Правительство (но может быть распущена Президентом Республики); в случае разногласий с Сенатом именно за ней по решению Правительства остается последнее слово в законодательной процедуре (за исключением конституционных законов и органических законов, касающихся Сената); у нее есть преимущества при рассмотрении вопросов финансирования социального обеспечения.

Практически во всех других областях и прежде всего в принятии законов обе палаты обладают одинаковыми полномочиями. Закон принимается, если одобрен палатами в идентичной редакции. Граждане обычно больше знают о Национальной Ассамблее, так как

они избирали ее депутатов, а средства массовой информации больше интересуются дебатами в Ассамблее, где работают политические лидеры страны. Политика ассоциируется с Национальной Ассамблеей, а право – с Сенатом.

Особенностью Сената является его постоянство: в отличие от Национальной Ассамблеи, он не может быть распущен. Именно это объясняет, почему Конституция Пятой республики поручает именно председателю Сената временно исполнять обязанности Президента Республики в случае необходимости.

Из роли представительства территориальных коллективов вытекает приоритет рассмотрения, признанный ст. 39 Конституции, законопроектов по организации территориальных коллективов. Это всегда очень важный вопрос для Франции.

Применительно к обыкновенным законам законодательная инициатива возможна в двух формах – законопроект Правительства и законодательное предложение депутата или сенатора. Законопроект поступает в бюро любой палаты, предложение – только в бюро собственной палаты. Там он рассматривается комиссиями, которые есть в обеих палатах. Если комиссии его поддержат, то законопроект или предложение поступают для рассмотрения в трех чтениях (общая дискуссия, постатейное обсуждение и голосование).

Принятый в одной палате проект передается в другую. Если будет принят в том же тексте, то идет на подпись Президенту (для промульгации). Если другая палата закон не примет в идентичной редакции, возможно длительное его хождение из палаты в палату – «парламентский челнок». Прекратить «парламентский челнок» может Правительство, создав паритетную смешанную Комиссию для преодоления разногласий, или парализовав право вето верхней палаты, если проект застопорился из-за нее, или поставив вопрос о доверии Правительству в связи с принятием закона. Но обычно Правительство так действует только по интересующим его законопроектам, а предложения депутатов и сенаторов могут ходить из палаты в палату бесконечно.

Законы до их подписания Президент вправе направить на заключение в Конституционный Совет. Органические законы направляются туда в обязательном порядке. Обратиться в Конституционный Совет до подписания закона Президентом могут также депутаты и сенаторы (минимум 60 членов любой палаты). Такое обращение приостанавливает подписание закона, оно возможно только при положительном решении Конституционного Совета.

Французский Парламент применяет, наряду с политической ответственностью Правительства, почти все известные формы контроля за деятельностью Правительства: доклады Правительства

(с обсуждением или без него); вопросы (письменные и устные вопросы отличаются по процедуре) к министрам на пленарном заседании (вторник и среда – медиасобытие, регламентом определено их заслушивание по крайней мере один раз в неделю, ответы на вопросы публикуются в «Официальной газете»); создание контрольных комиссий для проверки государственных служб и государственных предприятий, комиссий по расследованию, формирующихся для сбора информации об определенных фактах либо об управлении государственными службами или национальными предприятиями в целях представления своих заключений в учредившую их палату; петиции. Возможна подача петиции Парламенту, в том числе и в виде жалоб на органы управления (петиции подаются через депутатов или непосредственно председателю палаты). В контроле участвует посредник Парламента, назначаемый Правительством на шесть лет (к нему граждане могут обращаться только через своего депутата).

Политическая ответственность Правительства реализуется в двух формах: вопрос о доверии вносит на повестку Правительство – просьбу оказать доверие; вопрос о резолюции порицания (*motion de censure* – ходатайство, решение, ходатайство о недоверии) вносится депутатами.

У Парламента есть судебные полномочия, они связаны с созданием им особых судов (Высокий суд правосудия, Палата правосудия и др.) для рассмотрения дел высших должностных лиц и формулирования обвинения.

Таким образом, Парламент Франции весьма значимый в системе публичной власти орган. Президент и Премьер-министр не могут игнорировать столь массовый и авторитетный орган народного представительства, который вправе не утвердить Премьер-министра, вынести ему в любой момент времени резолюцию порицания или привлечь к ответственности Президента в отсутствие сложных процедур – лишь усилиями палат Парламента без всякой посторонней помощи.

§ 3. Организация исполнительной власти

Конституция 1958 г. ввела бицефальную модель исполнительной власти, которая подразумевает деление власти между Президентом и Премьер-министром. Соответственно, во французской модели существуют два сектора административной компетенции – главы государства и главы Правительства. Они разделяются по линии того, кому (Президенту или Премьер-министру) принадлежит верховная власть принятия решений. В исключительных обстоятельствах

Президент наделяется всей полнотой государственных полномочий и становится верховной и единственной административной властью.

Наиболее яркое формальное проявление бицефальности французской государственной машины – одновременное существование возглавляемого Президентом Совета министров и руководимого Премьер-министром Кабинета министров. Правительство в качестве Совета министров заседает под председательством Президента, а в качестве Кабинета – под председательством Премьер-министра.

Президент подписывает ордонансы и декреты, рассмотренные в Совете министров, имеет широкий спектр кадровых полномочий в системе исполнительной власти (ст. 13 Конституции).

При этом «Премьер-министр руководит деятельностью Правительства. Он несет ответственность за национальную оборону. Он обеспечивает исполнение законов. С соблюдением прав Президента по ст. 13 он осуществляет регламентарные полномочия и назначает на военные и гражданские должности» (ст. 21 Конституции).

В исключительных случаях Премьер-министр может замещать Президента Республики в качестве Председателя Совета министров по поручению Президента и на заседании, повестка которого определена» (ст. 21 Конституции).

Взаимодействие Президента и Правительства может строиться по-разному – в зависимости от расстановки политических сил в Парламенте. Президент может принадлежать к одной партии, а Правительство – к другой, поскольку его состав связан с парламентским большинством в нижней палате. Роль Правительства иногда снижается, а порой возрастает. Если Президент опирается на безусловную поддержку Парламента (там широко представлена «его» партия), то его роль напоминает роль капитана большого корабля, но если в Парламенте доминируют оппозиционные ему партии, то он действует в режиме сосуществования (сожительства), в большей степени приближаясь к предписанной ему Конституцией роли арбитра.

Президент Республики избирается гражданами на пять лет. Он занимает главное место в системе органов государства. Даже разделы Конституции, посвященные высшим органам государства, начинаются не с законодательной власти, а с Президента. Первый Премьер-министр Пятой республики Мишель Дебре в речи 1958 г. перед Государственным советом так обрисовал будущее государства: «Если мне будет позволено обрисовать новую архитектуру власти, я бы сказал, что обновленному парламентскому режиму нужна опора (*clef de voûte*)»[1]. Он впервые ввел

[1] *Debré M.* Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958 // Digithèque MJP : сайт. URL: https://mjp.univ-perp.fr/textes/debre1958.htm (дата обращения: 29.11.2023).

в употребление словосочетание «*clef de voûte*» (опора, основа, стержень, ключевая фигура), которое стало главным в характеристике положения Президента Франции в системе публичной власти. Президент следит за соблюдением Конституции, является гарантом национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения международных договоров. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства.

Президент обладает большими полномочиями, которые можно разделить на две группы: осуществляемые им самостоятельно (личные полномочия) и требующие контрасигнатуры Премьер-министра (иногда также отдельных министров, ответственных за выполнение данного акта Президента).

К первой группе *полномочий, осуществляемых Президентом самостоятельно*, относятся:

– право назначать Премьер-министра, министров, высших гражданских и военных должностных лиц и смещать их (по заявлениям об отставке);

– промульгация законов;

– право роспуска Национального собрания;

– осуществление гарантии независимости судей;

– ведение внешними отношениями (Президент ратифицирует международные договоры, обычно это делает Сенат, но если ратификацию осуществляет Президент, то требуется контрасигнатура Правительства);

– Президент – глава вооруженных сил;

– право вводить в стране исключительное (чрезвычайное) положение;

– право передавать на референдум законопроекты;

– право обращаться с посланиями к палатам на их раздельных заседаниях, послания не подлежат обсуждению;

– право председательствовать в Совете министров по своему усмотрению;

– право обращаться в Конституционный Совет с запросами и назначать треть его членов;

– право помилования.

Полномочия Президента, требующие контрасигнатуры членов Правительства, немногочисленны:

– созыв Парламента на чрезвычайную сессию;

– подписание декретов и ордонансов, принятых Советом министров;

– назначение на гражданские и военные должности;

– назначение дипломатических представителей.

В осуществлении полномочий Президенту помогает его собственный аппарат. Часть из них образуют Кабинет Президента, часть – Генеральный штаб, другие являются советниками Президента. Он использует также огромный аппарат Правительства.

Правительство в значительной мере является политически самостоятельным органом, мнение которого в разные периоды государственной жизни может отличаться как от мнения Президента, так и от мнения парламентского большинства. Во Франции не Президент, а именно Правительство «определяет и проводит политику нации» (ст. 20 Конституции). Правительство тесно связано с Парламентом узами политической ответственности. Так, после назначения Премьера его программа представляется в Национальное собрание (ст. 49 Конституции), а при ее неодобрении Премьер-министр вручает Президенту заявление об отставке (ст. 50 Конституции), которое тот не вправе проигнорировать в силу конституционной традиции и должен разрешить конфликт, приняв отставку Правительства либо распустив Национальное собрание.

Совет министров состоит из Премьер-министра и министров. Их назначает Президент (министров – по представлению Премьер-министра). Президент может назначать министров по своему усмотрению, но при этом должен учитывать расстановку сил в Парламенте: Правительство должно пользоваться доверием Парламента, когда будет поставлен этот вопрос, иначе оно должно будет уйти в отставку.

По традиции после формирования Правительства обычно проводится голосование на доверие к нему.

Правительство при осуществлении регламентарной власти принимает ордонансы (они имеют силу закона), а при осуществлении исполнительной власти – декреты (подзаконные акты). Все они подписываются Президентом.

Полномочия Правительства делятся на две группы.

1. Наиболее важные из них Правительство осуществляет вместе с Президентом, на заседании Совета министров. В этом случае решающая роль в направлении деятельности Правительства принадлежит Президенту.

2. Другие полномочия осуществляются на заседаниях Кабинета Правительства (без присутствия Президента).

На практике многие полномочия реализуются от имени Правительства Премьер-министром, который во Франции, как и во многих других странах, занимает особое положение в Правительстве. Он координирует работу министерств, контролирует их. Во Фран-

ции множество межведомственных комитетов, как правило, председателем которых является Премьер-министр. Хотя назначениями на высшие военные должности ведает Президент, несет личную ответственность за оборону страны Премьер-министр. Он «обеспечивает исполнение законов» (по Конституции это его личная обязанность), может созвать Парламент на дополнительные заседания (свыше 120 дней (работа Парламента в течение очередной сессии ограничена 120 днями), но после консультации с нижней палатой). Практически от имени Правительства в значительной мере определяет повестку дня работы Парламента. При разногласиях палат может требовать принятия закона нижней палатой. Кроме того, осуществляет регламентарную власть и вправе издавать декреты без рассмотрения в Совете министров (правда, это акты более низкого уровня по сравнению с актами, принятыми коллегиально, и подлежат контрасигнатуре министров). Обладает правом отменять действие некоторых законов, если они вторгаются в сферу регламентарной власти, но только после заключения Конституционного Совета и при некоторых других условиях.

У Премьер-министра также есть собственные службы – Кабинет Премьер-министра, генеральный секретариат Правительства, генеральные секретариаты планирования, обороны и др.

Конституции Французской Республики и Российской Федерации сходны в закреплении чрезвычайно сильной президентской власти, способной встать над системой разделения власти и выступать арбитром. Однако это сходство не исключает различий в трактовке объема полномочий Президента.

Во-первых, в объеме нормотворческих полномочий и характере их реализации: акты Президента Франции принимаются по результатам согласования с Парламентом и Правительством либо контрасигнуются Премьер-министром или ответственными министрами (ст. 19 Конституции).

Во-вторых, Президент Франции, имея право назначать Премьер-министра, не может согласно Конституции отправлять Правительство в отставку или освобождать от должности министров по собственной инициативе.

В-третьих, во Франции прослеживается последовательное конституционное ограничение президентских функций арбитража. Концепция арбитра Президента в отношении других властей изменилась – от ее трактовки как права Президента на вмешательство в деятельность других властей (в чрезвычайных ситуациях) до трактовки как обязанности Президента наблюдать за конституционностью их деятельности (на современном этапе).

§ 4. Организация судебной власти

Одной из ярко выраженных особенностей французской системы публичной власти является малозаметная роль судебной власти в механизме сдержек и противовесов. Характерно, что раздел о судебной власти Коснтитуции начинается с положения о том, что гарантом независимости судебной власти является Президент (ст. 64). В осуществлении этой роли ему помогает Высший совет магистратуры – высший орган судейского профессионального сообщества, который возглавляется Президентом, а вице-председателем этого органа является по должности министр юстиции.

В систему сдержек и противовесов в значительно большей степени встроены органы с судебными и квазисудебными функциями, которые вынесены за пределы раздела VIII Конституции, посвященного судебной власти. Прежде всего это касается Конституционного Совета (ст. 56), Высокой палаты правосудия (ст. 67), которую можно рассматривать в качестве суда в отношении единственного рода дел, связанных с обвинением Президента Республики в государственной измене.

Конституция Франции содержит раздел «О судебной власти». Интересно, что применительно к ней используется иное слово, чем в отношении законодательной и исполнительной власти – не «*pouvoir*», а «*autorité*», т. е. менее «сильный» термин. В этом очевидна историческая детерминация: Франция с подозрением и даже со страхом относилась и относится к «правительству судей», роль судов видится ограниченной, по образному выражению Ш. Л. Монтескьё, сводится к тому, чтобы «быть устами закона». В Конституции именно эта миссия судебной власти и закреплена: «Рассматривать споры, применяя закон, быть хранительницей личной свободы (прав и свобод иными словами)».

Судебная система во Франции довольно сложно устроена. Прокуратура с ее функцией поддержки государственного обвинения существует при судах, начиная от звена судов первого уровня. Сложность обусловлена исторически. Воплощая принцип разделения властей, с конца XVIII в. французские конституционалисты были озабочены ограничением влияния судов на администрацию. И именно поэтому стали формироваться отдельные судебные органы для рассмотрения административных споров. Ведь вмешательство обычных судов в административную сферу представлялось недопустимым. По сути, во Франции сформировались ***две*** обособленные ***системы судебных органов*** – *общей (судебной)* и *административной юстиции*.

Таким образом, первичным принципом судебной системы Франции является юрисдикционный дуализм (он в Конституции 1958 г. не закреплен, это пример принципа, который сформулировал Конституционный Суд), непосредственно связанный с национальной трактовкой принципа разделения властей.

Административные суды, или суды в сфере публичного права, или суды административного разряда также осуществляют деятельность, состоящую в суждении права в соответствии с материальной концепцией судебной деятельности. Но определение «судебный» (*judiciaire*) используется только для обозначения судов общей юстиции, или судебных органов судебного разряда, или судов в сфере частного права. Суды общей юстиции имеют «принципиальную компетенцию» относительно судов административной юстиции. Это значит, что они рассматривают все дела, которые не отнесены к специальной компетенции судов административного разряда законом. Соответственно, административные суды рассматривают дела по ограниченному законом кругу вопросов (в административной сфере).

В случае возникновения проблем разграничения подсудности между двумя системами (что случается нередко) они разрешаются Трибуналом по конфликтам в составе четырех представителей Государственного совета, четырех – Кассационного суда и министра юстиции на основе правил, выработанных судебной практикой Государственного совета.

Долгое время (с 1889 г. до 1953 г.) Государственный совет Франции был судебным органом, обладавшим «принципиальной компетенцией» по административным делам. В результате реформы 1953 г. окончательно сформировались административные суды первого уровня под названием «административные трибуналы». После создания в 1987 г. апелляционных судов Государственный совет превратился в Высший административный суд Франции. В его компетенции находятся кассационное обжалование решений апелляционных судов, апелляционное обжалование решений административных трибуналов по вопросам о местных выборах.

Французы справедливо считают свою систему административной юстиции, рассматривающую споры гражданина и органов власти, достижением демократии.

Главная ветвь – судебная юстиция – объединяет судебные органы, рассматривающие гражданские, торговые, социальные и уголовные дела.

Система судебных органов во Франции построена на основе принципа иерархии и принципа двойного звена.

Иерархия выстроена для обеспечения возможности рассмотрения дела по существу дважды – в первой и в апелляционной инстанциях. Во Франции для обозначения позиции, которую занимает судебное учреждение в иерархии, не используются привычные для российского юриста термины «суд первой инстанции», «суд второй инстанции», «суд высшей инстанции». Это положение судебного органа обозначается понятием «уровень» – «*degré*». Судебная система имеет два уровня. К первому уровню относятся суды, рассматривающие дело в первый раз, ко второму – органы, рассматривающие дело по существу во второй раз (апелляционные суды, апелляционные суды присяжных (ассизов), административные апелляционные суды), могут подтвердить решение суда первого уровня либо пересмотреть его.

Кассационный суд и Государственный совет не являются во Франции третьим звеном судебной системы или третьей инстанцией рассмотрения дела. Решения Кассационного суда бывают двух видов: об отклонении жалобы; об отмене решения суда по причине нарушения правовых норм и направлении дела на пересмотр в судебную инстанцию, уровень и характер которой тождественен той инстанции, которая приняла оспариваемое судебное решение.

Принцип двойного звена («принципиальная компетенция» – общая юстиция; «исключительная компетенция» – специальная юстиция) действует для каждой ветви отдельно. Так, органами специальной административной юстиции являются Счетная палата, межрегиональные суды по тарификации в здравоохранении и социальной сфере, дисциплинарные суды. Все они рассматривают только те дела, которые за ними закреплены специально.

Применение принципа разграничения принципиальной и ограниченной компетенции (двойного звена) к судам общей (судебной) юстиции позволяет выделить судебные органы общей юрисдикции (или суды общего права) и специализированные судебные органы (суды специальной юрисдикции, особой подсудности). Судебные трибуналы до 1 января 2020 г. назывались трибуналами большой инстанции и трибуналами инстанции, были судами первого уровня и объединены в единые судебные трибуналы. Общая компетенция судебного трибунала зависит на сегодняшний день только от характера дела. Наличие у суда компетенции общего характера позволяет ему рассматривать любой спор или уголовное дело, которые в силу особого закона не отнесены к ведению специальной юрисдикции. Например, учреждение, организация и деятельность торговых трибуналов – самого древнего юрисдикционного органа Франции (существуют с XV в.) – как судебного учреждения с исключительной юрисдикцией регулируется Торговым (коммерческим) кодек-

сом. Кроме торговых трибуналов, во Франции существуют в качестве специальных судебных органов в сфере гражданской юстиции советы прюдомов; трибуналы по рассмотрению дел в сфере социального обеспечения; паритетные трибуналы по делам аренды сельскохозяйственных угодий; трибуналы по морским торговым делам. В этих судах, как правило, споры рассматриваются непрофессиональными судьями, но имеющими знания и опыт в той общественной сфере, где возникают споры, поэтому иногда в научной и учебной литературе их называют общественными судами.

Судебный трибунал принимает название «исправительный трибунал», или «полицейский трибунал» в сфере уголовной юстиции. В системе общегражданских судов Франции к судам юрисдикции общего права, рассматривающим уголовные дела, относят: полицейские трибуналы (проступки пяти классов, по которым предусмотрено наказание в виде штрафа); исправительные трибуналы (деликты, по которым предусмотрено наказание до 10 лет лишения свободы, а также другие наказания – штрафы, общественно полезные работы); суд присяжных – суд ассизов (преступления, по которым предусмотрено наказание свыше 10 лет лишения свободы и другие наказания).

К судам специальной юрисдикции, рассматривающим уголовные дела, относятся: судья по делам несовершеннолетних (правонарушения – преступления, деликты, проступки, совершенные несовершеннолетними); трибунал по делам несовершеннолетних (деликты, совершенные несовершеннолетними, и преступления, совершенные несовершеннолетними младше 16 лет); исправительный трибунал по делам несовершеннолетних (отдельные проступки и деликты, совершенные несовершеннолетними старше 16 лет); суд присяжных по делам несовершеннолетних (преступления, совершенные несовершеннолетними старше 16 лет). Специфика органов ювенальной юстиции связана с особыми профессиональными качествами судьи по делам несовершеннолетних: он не является магистратом, развитие его карьеры начинается в педагогической сфере.

§ 5. Органы местного самоуправления

Представление об организации власти во Франции было бы не полным, если не дать характеристику территориальной организации на различных уровнях.

Франция – унитарное государство. Исторически система административно-территориального устройства во Франции формировалась на основе принципа централизации государ-

ственной власти и безусловного подчинения нижестоящих уровней управления вышестоящим. И хотя Конституция закрепила ее децентрализованность, унитарного характера государства это не разрушает.

В основе современного принципиального территориального деления Франции лежат департаменты, которые были введены в период Великой французской революции. Границы были проведены с таким расчетом, чтобы местные жители, пользуясь конным экипажем, могли в течение дня добраться до административного центра и вернуться назад. В каждом департаменте как единице административно-территориального деления есть представитель государства (правительства) – префект, в округе департамента – супрефект. Префект самого крупного департамента в регионе по должности становится префектом региона. Задачи префектов связаны с проведением государственной политики на подотчетной территории, руководством территориальных государственных служб (их принято называть деконцентрированные государственные службы), информированием вышестоящих инстанций о состоянии дел, а также определенным контролем за органами местного самоуправления.

К административно-территориальным единицам относятся также регионы (объединяют несколько департаментов) и коммуна.

Деконцентрация – важная тенденция развития французской администрации с 1980-х гг. Суть ее состоит в наделении представляющих государство на местах и им же создаваемых служб, назначаемых должностных лиц большими полномочиями в целях повышения эффективности управления. Не нужно путать децентрализацию с деконцентрацией. Децентрализация – процесс предоставления (делегирования) территориальным коллективам (*collectivité territoriale*) – регионам, департаментам, коммунам – больших полномочий и ресурсов в целях большего соответствия управления территориями потребностям и интересам местного населения.

Территориальный коллектив во Франции – юридическое лицо публичного права, которое осуществляет на подведомственной территории определенные полномочия, предоставленные ему государством. В России нет аналогичного понятия, института, юридической конструкции. Наделение территориальных сообществ правами юридического лица произошло не так уж давно – в ходе реформ 1980-х гг. Юридическое лицо публичного права – регион, департамент, коммуна. Все уровни территориальных коллективов обладают автономией в решении вопросов, находя-

щихся в их компетенции, независимы от государства и наделены выборными органами.

Правовое регулирование вопросов территориальных коллективов осуществляется на государственном уровне, в основном правоотношения урегулированы кодифицированным правовым актом – Генеральным кодексом территориальных коллективов.

Таким образом, термины «департамент», «регион» и «коммуна» имеют двойной смысл: территориальные коллективы с вышеобозначенными признаками и административно-территориальные единицы, где традиционно присутствуют местные органы государства.

Регионы (18 в настоящее время, из них 5 – Заморские регионы) являются исторически самым «молодым» уровнем территориальных сообществ. Они получили соответствующие полномочия и собственный бюджет, а также право избирать региональный совет на основе всеобщего прямого голосования лишь в 1982 г. Выборные органы имеют совещательный характер. Председатель регионального совета является исполнительным органом региона. В сферу компетенции региона входят управление лицеями, экономическое и транспортное развитие территории, подготовка региональных планов экономического и социального развития, а также планов обустройства территории и развития инфраструктуры региона.

Выборный орган *департамента* (в настоящее время во Франции 101 департамент) – совет. Он является совещательным, избирается всеобщим прямым голосованием жителей департамента. Его члены – советники департамента. Председатель совета департамента осуществляет исполнение принятых советом решений. Для этого у него есть финансовые, юридические и кадровые ресурсы. У департамента как территориального коллектива – принципиальная компетенция по управлению территорией департамента. Это значит, что он может действовать во всех областях, даже если они не перечислены в нормативных правовых актах, за исключением тех сфер, которые отнесены законом к ведению других территориальных коллективов (региона и коммуны). В компетенции департамента находятся социальные службы, экология, транспортная сеть в рамках департамента, колледжи, культура и туризм.

Представитель национального правительства, назначенный Кабинетом министров, выступает от имени национального правительства на заседаниях советов территориальных коллективов и наделен полномочиями по обеспечению общественного порядка,

безопасности и социальной защиты, если они нарушаются в пределах территории, большей, чем одна коммуна.

Коммуна (в настоящее время их 34 945) – это также территориальный коллектив и одновременно административно-территориальная единица, как и департамент. Каждая из них управляется коммунальным (муниципальным) советом, избираемым прямым голосованием на шесть лет, и мэром, который избирается членами этого совета. Число муниципальных советников пропорционально числу жителей коммуны (от 9 до 69 человек).

В коммуне нет представителя государства, потому что мэр коммуны имеет двойственный статус: он является выборным должностным лицом коммуны, исполнительным органом ее представительного органа, а также представителем государства в коммуне.

В качестве представителя государства он несет ответственность за обеспечение общественного порядка на территории коммуны, может действовать самостоятельно – без согласия муниципального совета. Он имеет властные полномочия государства – выступает руководителем муниципальной полиции. Осуществление функций, аналогичных задачам, назначенным центром чиновников, на коммунальном уровне возложено законом на мэров. Так, например с 2007 г. координация превенции преступности и с 2011 г. реализация национальных планов превенции на местном уровне были возложены на мэров.

Многие сферы управления относятся к числу сфер совместного ведения (культура, спорт, туризм), что усложняет процесс управления. Кроме того, развивается межкоммунальное сотрудничество: образуются объединения коммун для решения общих проблем в разных формах, с общим бюджетом и без общего бюджета, но они не являются территориальными коллективами.

Во Франции система территориальных подразделений органов государственной власти сочетается с системой органов местного (территориального) самоуправления.

Франция как смешанная республика создала уникальную комбинацию взаимодействующих и сдерживающих друг друга органов власти. Это достижение длительной конституционной истории и долгого поиска баланса между ними, но с очень яркой национальной спецификой. Франция и сегодня находится в поиске баланса, но с сохранением базовых устоев французского государства – демократического режима, республиканской формы правления и разделения властей со времени принятия Декларации 1789 г., сформулировавшей принцип «Народ, не знающий разделения властей, не имеет Конституции».

Контрольные вопросы:

1. Какие особенности Конституции Франции 1958 г. детерминированы ее историей?
2. Назовите основные особенности организации публичной власти во Франции.
3. Раскройте бицефальность исполнительной власти во Франции.
4. В чем состоит принцип двойственной юрисдикции судебной системы Франции?
5. Как соотносятся процессы деконцентрации и децентрализации в развитии публичной власти во Франции?
6. Почему на территории коммуны не назначаются представители государственной власти?

Рекомендуемая литература по теме:

Андреева, И. А. Судебная система Франции на современном этапе // Труды Академии управления МВД России. – 2020. – № 1. – С. 136–144.

Ардан, Ф. Франция: государственная система. – Москва : Юрид. лит., 1994. – 174 с.

Конституционное право зарубежных стран : учеб. / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбло, Л. М. Энтина. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: Инфра-М, 2023. – 975 с.

Кучеренко, П. А. Бицефальная система исполнительной власти Франции: статус главы государства и премьер-министра в Пятой республике // Юридический мир. – 2011. – № 8. – С. 44–48.

Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2020. – 566 с.

Шевердяев, С. Н. Организация государственной власти и разделение властей во Франции // Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2014. – С. 352–385.

ГЛАВА 16. ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КИТАЕ

Китай – одно из государств мира с самой древней историей. Возраст китайской цивилизации насчитывает около 5 тыс. лет.

Китайская Народная Республика (КНР) – социалистическое государство, находящееся на стадии интенсивной модернизации. Имея схожие, а в чем то и более острые национальные, территориальные, демографические, политические проблемы, чем имевшиеся в СССР, Китай не отказался от коммунистической идеологии и ориентации на построение социалистического общества. На данный момент Китай – одна из самых динамично развивающихся стран мира с мощной социалистической рыночной экономикой, которая менее чем за 80 лет прошла путь от беднейшего полуколониального сельскохозяйственного государства до крупнейшей индустриальной державы, занимающей первое место в мире по численности населения (около 1,5 млрд человек), третье – по размерам территории (после России и Канады), второе – по объему ВВП (после США), третье место (с 2014 г.) – по доле ВВП на душу населения. Кроме того, Китай обладает одной из сильнейших армий в мире (третье место в 2023 г. после США и России), ядерным оружием и осуществляет собственную перспективную космическую программу.

КНР имеет достаточно развитую систему конституционного права и государственного устройства, которые прошли сложный путь становления и развития. Сегодня Китай включает 34 субъекта: 23 провинции, 5 автономных районов, 4 города центрального подчинения, 2 особых административных района, обладающих широкой автономией и внутренним самоуправлением. Неотъемлемой частью Китая является остров Тайвань, где существует другой общественный строй. Общенациональной проблемой является вопрос о путях воссоединения Тайваня с материковой частью Китая. Некоторые особенности существуют в общественных отношениях воссоединившихся с КНР Гонконга и Макао – бывших британской и португальской зависимых территориях соответственно. Они имеют разные механизмы государственного управления. В них действуют свое внутреннее законодательство, правовая, таможенная, иммиграционная, денежная системы. Каждая из них имеет право участвовать в международных организациях. В отношении этих районов в Китае применяется следующий принцип: одно государство – две системы (в отношении Гонконга такая ситуация предусмотрена до 2047 г.).

Численность населения Китая составляет примерно пятую часть всего населения планеты. Средний уровень плотности населения в Китае – около 147,11 человек на один квадратный километр, при этом население размещено крайне неравномерно. Так, в густонаселенных приморских районах на востоке страны этот показатель превышает 400 человек на один квадратный километр в центре КНР – более 200 человек, а в горах и пустынях запада – менее 10 человек.

Китай является одним из многонациональных государств, свыше 90 % населения которого составляет народ хань (китайцы). Все остальные национальные группы условно отнесены к малым народностям КНР, которых насчитывается более 50, наиболее многочисленные из них (свыше 1 млн человек): чжуан, хуэй, уйгуры, ицзу, мяо, маньчжуры, тибетцы, монголы, туцзя, буи, корейцы, дун, яо, бай, хани (айни), казахи, дай и ли. Национальные меньшинства, несмотря на относительно небольшую численность, проживают на территории, занимающей более половины площади государства, в основном во Внутренней Монголии, Тибете, Синьцзян-Уйгурском автономном районе, а также в провинциях Хэйлунцзян, Цзилинь, Ляонин, Ганьсу, Цинхай, Сычуань, Юньнань, Гуйчжоу, Гуандун, Хунань, Хэбэй, Хубэй и Фуцзянь. Для большинства из них созданы национальные автономии – 5 автономных районов, 30 автономных округов, 120 автономных уездов. Официально принятое в Китае представление о китайской нации как о множественном единстве включает все указанные группы, проживающие на территории государства[1].

После образования КНР в 1949 г. в государстве сменялись Конституции в 1954, 1975 и в 1978 гг. Четвертая (действующая) Конституция КНР была принята в 1982 г. В 1988, 1993, 1999, 2004 и 2018 гг. в нее вносились изменения.

Конституция КНР[2] содержит предисловие и четыре главы: «Общие положения», «Основные права и обязанности граждан», «Государственное устройство» и «Государственный флаг, Государственный герб и столица КНР». Согласно Конституции КНР – социалистическое государство демократической диктатуры народа, основанное на союзе рабочих и крестьян и руководимое рабочим классом через Коммунистическую партию Китая (КПК).

---

[1] Китайская Народная Республика // Гуманитарный портал : сайт. URL: https://gtmarket.ru/countries/china (дата обращения: 29.11.2023).

[2] Конституция КНР (в редакции 2018 г.) // Chinalaw.Center : сайт. URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/ (дата обращения: 29.11.2023).

Высший орган исполнительной власти Китая – Председатель КНР и Государственный совет КНР (Центральное народное правительство). Представительные органы государственной власти Китая – местные собрания народных представителей различных ступеней.

Высший орган законодательной власти Китая – Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП). Постоянно действующим органом ВСНП является Постоянный комитет ВСНП, который осуществляет функции высшего органа государственной власти в перерывах между сессиями ВСНП и обладает законодательными правами.

§ 1. Высшие органы государственной власти

Китайская Народная Республика является социалистическим государством с народно-демократической диктатурой, возглавляемой рабочим классом и основанной на союзе рабочих и крестьян. Социалистический строй является основным строем КНР. Закрепление в Конституции руководящей роли КПК в политической системе является характерной чертой современного Китая.

Правовая система Китая является смешанной. Теория разделения властей не получила здесь достаточного распространения, поэтому вся вертикаль государственной власти принадлежит только законодательным органам КНР. Представительную власть осуществляет ВСНП, которое является высшим органом государственной власти. ВСНП избирает все надзорные, исполнительные, судебные и прокурорские органы страны, ему подчиняются собрания народных представителей провинций Китая. Основным учредительным документом и нормативным правовым актом, имеющим высшую юридическую силу в государстве, является Конституция КНР. Далее располагаются законы, административные постановления, местные постановления и правила. Применение общенациональных и местных административных постановлений обеспечивается министерствами, которые подчиняются Государственному совету и местным органам исполнительной власти соответственно.

К представительным органам КНР относятся высшие и местные органы государственного управления, органы государственной власти (Правительство как высший орган общей компетенции и местные исполнительные комитеты собраний народных представителей), суды и прокуратура. Контрольно-надзорные органы в особую систему не выделяются: главный ревизор государства является

одновременно руководителем Государственного контрольно-ревизионного управления и членом Правительства.

К высшему органу государственной власти относятся: Всекитайское собрание народных представителей как высший орган государственной власти, его Постоянный комитет и Председательство Республики, представленное Председателем КНР (в зарубежной литературе – Президентом) и его заместителем.

Срок полномочий *Всекитайского собрания народных представителей* составляет пять лет. Избирается представителями собраний народных представителей провинций, автономных районов (наиболее крупных автономных единиц), муниципалитетов, находящихся в непосредственном подчинении центрального Правительства, и армии, причем избирается не прямым голосованием: его представители работают на непрофессиональной основе и обладают не свободным, а императивным мандатом. Кроме того, все национальные меньшинства имеют соответствующее их численности количество депутатов. Выборы депутатов Всекитайского собрания народных представителей проводятся под руководством Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. Порядок избрания депутатов ВСНП устанавливается законом. ВСНП является крупнейшим в мире национальным представительным органом, насчитывающим около трех тысяч членов.

Депутаты Всекитайского собрания народных представителей сочетают свою представительскую деятельность с трудом на производстве и в общественных учреждениях. Считается, что статус «неосвобожденного представителя» позволяет депутатам поддерживать тесный контакт с массами и лучше понимать их настроения и потребности.

ВСНП – орган однопалатный. У него нет постоянного председателя и постоянного руководящего органа. Собрание возглавляет Бюро, избираемое на каждой сессии. Члены Собрания обычно по очереди председательствуют на заседаниях.

Всекитайское собрание народных представителей создает ведомственные (специальные) постоянные комитеты: по финансам и экономике, иностранным делам, этническим вопросам и др. для первоначального обсуждения законопроектов особенно с точки зрения их соответствия Конституции Китая. Депутаты оценивают нормативные правовые акты высших органов государственного управления и местных собраний народных представителей всех уровней, рассматривают и отвечают на запросы Всекитайского собрания народных представителей и его Постоянного комитета, представляют материалы, справки и доклады в ВСНП и его Постоянный коми-

тет, предлагают в том числе законопроекты о функциях и полномочиях ВСНП.

Хотя официально в Китае существует несколько политических партий, в ВСНП нет партийных фракций. Вместо этого провинции, автономные районы, муниципалитеты формируют делегации (представительные группы). Первоначально они обсуждают вопросы для вынесения на Собрание, рассматривают законопроекты и могут поручить своим представителям выступить на заседаниях ВСНП с изложением своей позиции. Делегации обладают законодательной инициативой. Их деятельностью руководят избранные ими председатель и его заместитель.

Срок полномочий ВСНП составляет пять лет. За два месяца до истечения срока полномочий Всекитайского собрания народных представителей Постоянный комитет ВСНП проводит выборы в следующее Всекитайское собрание народных представителей. При особых обстоятельствах, когда выборы не могут быть проведены, они могут быть отложены для продления срока полномочий текущего ВСНП, если это предложение будет принято большинством в две трети голосов всех членов Постоянного комитета. Выборы следующего ВСНП проводятся в течение года после разрешения чрезвычайного положения.

Сессии ВСНП созываются Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей и проводятся один раз в год. Сессия обычно продолжается около двух недель. Промежуточная сессия ВСНП может быть созвана по решению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей или по предложению не менее одной пятой депутатов ВСНП.

Сессии предшествует подготовительное заседание, на котором избирается президиум сессии, начальник секретариата сессии, принимается повестка дня, решаются организационные и процедурные вопросы. Помимо депутатов на сессии обязаны присутствовать члены Правительства, Центрального военного совета (весьма влиятельного в Китае органа, занимающегося не только военными делами), Председатель Верховного народного суда, Генеральный прокурор Верховной народной прокуратуры. С разрешения президиума сессии на ней могут присутствовать заинтересованные работники других коллективов и ведомств[1].

Право законодательной инициативы на сессии имеют президиум ВСНП, Постоянный комитет ВСНП, отраслевые или специаль-

[1] Конституционное право зарубежных стран : учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2004. С. 625.

ные постоянные комиссии, Государственный совет, высший государственный орган по руководству всеми вооруженными силами – Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, делегации (депутатские группы), а также группы депутатов численностью не менее 30 человек.

В соответствии со ст. 62 Конституции КНР Всекитайское собрание народных представителей обладает широкими полномочиями:

1) вносит изменения в Конституцию;

2) осуществляет контроль за исполнением Конституции;

3) принимает уголовные и гражданские законы, законы о государственных органах и иные основные законы и вносит в них изменения;

4) избирает Председателя и заместителя Председателя Китайской Народной Республики;

5) по представлению Председателя Китайской Народной Республики утверждает кандидатуру Премьера Государственного совета; по представлению Премьера Государственного совета утверждает кандидатуры заместителей Премьера Государственного совета, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата;

6) избирает председателя Центрального военного совета; по представлению председателя Центрального военного совета утверждает кандидатуры иных членов Центрального военного совета;

7) избирает руководителя Государственного комитета контроля;

8) избирает председателя Верховного народного суда;

9) избирает Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры;

10) рассматривает и утверждает планы экономического и социального развития, отчеты об их выполнении;

11) рассматривает и утверждает государственный бюджет и отчет о его исполнении;

12) изменяет или отменяет ненадлежащие постановления Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей;

13) утверждает образование провинций, автономных районов, городов центрального подчинения;

14) утверждает создание специальных административных районов и их режим;

15) решает вопросы войны и мира;

16) осуществляет иные полномочия, которые следует осуществлять высшему органу государственной власти.

Поправки к Конституции вносятся Постоянным комитетом ВСНП или при положительном голосовании одной пятой депутатов ВСНП и утверждаются большинством в 2/3 голосов всех депутатов Всекитайского собрания народных представителей. Законы и другие предложения принимаются простым большинством голосов всех депутатов ВСНП.

Особое положение в системе высших органов государственной власти Китая занимает *Постоянный комитет ВСНП*. Постоянный комитет ВСНП вместе с Председателем КНР выполняет наиболее существенные полномочия главы государства. Структура Постоянного комитета ВСНП представлена следующим образом: Председатель; заместители Председателя; начальник секретариата; члены.

Срок полномочий Постоянного комитета ВСНП такой же, как и у Всекитайского собрания народных представителей: он осуществляет свои полномочия до тех пор, пока на следующем ВСНП не будет избран новый Постоянный комитет. Председатель и заместители Председателя Постоянного комитета ВСНП не могут занимать эту должность более двух сроков подряд. Несмотря на то что Постоянный комитет ВСНП избирается на пять лет и новым составом ВСНП избирается новый Постоянный комитет, ВСНП в любое время может переизбрать его. Таким образом частично состав менялся неоднократно.

К компетенции Постоянного комитета ВСНП относятся: толкование Конституции, принятие законов и внесение в них изменений, за исключением тех, которые принимает ВСНП, их толкование. В период между сессиями ВСНП рассматривает и утверждает необходимые частичные поправки к планам экономического и социального развития, государственному бюджету.

Особое значение имеет право Постоянного комитета ВСНП осуществлять контроль за работой Государственного совета, Центрального военного совета, Государственного комитета контроля, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры. Постоянный комитет ВСНП принимает решения о назначении и смещении министров, председателей комитетов, главного ревизора и начальника секретариата, членов Центрального военного совета, заместителей и членов Государственного комитета контроля, заместителей Председателя Верховного народного суда, судей и членов судебного комитета Верховного народного суда, председателей военных судов, заместителей Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры, прокуроров и членов коллегии Верховной народной прокуратуры, главных прокуроров военных прокуратур, а также утверждает назначения и смещения главных

прокуроров народных прокуратур провинций, автономных районов, городов центрального подчинения.

Постоянный комитет ВСНП обладает также следующими полномочиями: ратификация и денонсация договоров и важных соглашений, заключенных с иностранными государствами; установление воинских званий, дипломатических рангов; учреждение государственных орденов и награждение ими; установление государственных почетных званий и их присваивание; принятие решений о помиловании.

В случае если Китай подвергнется вооруженному нападению или возникнет необходимость выполнения международных договорных обязательств по совместной обороне от агрессии в период между сессиями Всекитайского собрания народных представителей, Постоянный комитет принимает решение об объявлении войны; всеобщей или частичной мобилизации; введении чрезвычайного положения во всем государстве или в отдельных провинциях, автономных районах и городах центрального подчинения. Полномочия Постоянного комитета, как и самого ВСНП, остаются открытыми, так как в Конституции нет исчерпывающего перечня (ст. 67 Конституции КНР).

Постоянный комитет ВСНП ответственен перед Всекитайским собранием народных представителей и ему подотчетен.

Еще одним институтом высших органов государственной власти является *Председатель КНР*, который выполняет роль главы государства. Каждый гражданин Китая, достигший возраста 45 лет и обладающий политическими правами, может стать Председателем или заместителем Председателя КНР. Срок полномочий Председателя и заместителя Председателя КНР соответствует сроку полномочий Всекитайского собрания народных представителей и составляет пять лет (до 2018 г. не более двух сроков, а с 2018 г. – неограниченно). С 14 марта 2013 г. эту должность занимает Си Цзиньпин.

На основании решений ВСНП и Постоянного комитета ВСНП Председатель КНР осуществляет следующие полномочия:

– опубликовывает законы;

– назначает и смещает Премьера и заместителей Премьера Государственного совета, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата;

– награждает государственными орденами и присваивает государственные почетные звания;

– опубликовывает указы о помиловании;

– опубликовывает указы о введении военного положения;

– объявляет о состоянии войны и опубликовывает указы о мобилизации.

Кроме того, Председатель КНР представляет Китай, занимается государственными делами, принимает дипломатических представителей иностранных государств, на основании решений Постоянного комитета ВСНП направляет и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах, ратифицирует и денонсирует договоры и важные соглашения, заключенные с иностранными государствами (ст. 80 Конституции КНР).

Наряду с Председателем КНР, ВСНП избирает заместителя Председателя КНР. К кандидатуре заместителя предъявляются те же требования, что и к Председателю КНР. Заместитель Председателя КНР собственных полномочий не имеет, но помогает Председателю в его работе. Кроме того, заместитель Председателя КНР по поручению Председателя может осуществлять часть его полномочий.

§ 2. Высшие органы государственного управления

К числу высших органов государственного управления Китая относится Государственный совет, т. е. Центральное народное правительство, являющееся исполнительным органом государственной власти, высшим государственным административным органом КНР. Центральными органами отраслевого управления являются министерства и ведомства. Структура Государственного совета представлена следующим образом: Премьер, заместители Премьера, члены Государственного совета, министры, председатели комитетов, главный ревизор, начальник секретариата. Государственный совет подчинен Премьеру. Министерства и комитеты осуществляют систему ответственности министров и председателей комитетов. Организация Государственного совета определяется Конституцией КНР и профильными законами.

Особенность состава Государственного совета состоит в том, что в нем есть должность главного ревизора, имеющего ранг министра, и некоторые министры не являются членами Государственного совета, не участвуют в его заседаниях или участвуют только с правом совещательного голоса. Изменения в составе Государственного совета между сессиями ВСНП производятся Постоянным комитетом ВСНП (кроме замены Премьера – Председателя Государственного совета, которая может осуществляться лишь Все-

китайским собранием народных представителей). Изменения в его составе (назначения и смещения) оформляются указами Председателя Республики. Внутри Государственного совета создается его постоянный комитет[1].

Срок полномочий Государственного совета КНР соответствует сроку полномочий ВСНП и составляет 5 лет. Согласно Конституции Китая, Премьер, заместители Премьера и члены Государственного совета могут занимать эти должности не более чем два срока подряд.

Государственный совет образуется ВСНП на его первой сессии после избрания. Премьер, заместители Премьера, члены Госсовета и начальник секретариата образуют Постоянное бюро Государственного совета. Премьер созывает заседания Постоянного бюро Государственного совета и пленарные заседания Государственного совета и председательствует на них.

Государственный совет осуществляет обширные полномочия, подобные полномочиям правительств других государств. На основе Конституции и законов определяет административные мероприятия, принимает административные правовые акты, издает решения и распоряжения, вносит предложения на рассмотрение ВСНП или Постоянного комитета ВСНП.

Государственный совет реализует свои полномочия на пленарных заседаниях и на заседаниях Постоянного бюро, определяя задачи и обязанности министерств и комитетов, осуществляет единое руководство работой министерств и комитетов, а также руководит административной работой общегосударственного значения, не относящейся к ведению министерств и комитетов, в то же время осуществляет единое руководство работой местных государственных административных органов (провинций, автономных районов и городов центрального подчинения), определяет конкретные полномочия центральных государственных административных органов и государственных административных органов.

Министерства и ведомства руководят определенной отраслью в сфере экономики, городского и сельского строительства, строительства экологической культуры, образования, науки, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта, планирования рождаемости, общественной безопасности, юстиции, внешних сношений, а также заключают договоры и соглашения с иностранными государствами. Кроме того, руководят и управляют оборонным строи-

[1] *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 446.

тельством, делами национальностей, обеспечивают равноправие национальных меньшинств и право на самоуправление районов национальной автономии, утверждают территориальное деление провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, уездов, автономных уездов, городов, а также принимают решение о введении чрезвычайного положения на отдельных территориях внутри провинций, автономных районов и городов центрального подчинения.

Многие акты Государственного совета принимаются в виде совместных решений Государственного совета и Центрального комитета КПК (ЦК КПК). Фактически такими актами оформляются решения высших партийных органов. Собственные акты Государственного совета (постановления) имеют характер ориентирующих предписаний, политических установок.

Государственный совет учреждает ревизионный орган, который осуществляет ревизию и контроль за финансовыми доходами и расходами ведомств Госсовета и местных правительств всех уровней. Под руководством Премьера Госсовета ревизионный орган осуществляет ревизию и контроль самостоятельно, без вмешательства со стороны иных административных органов, общественных организаций и частных лиц.

Центральный военный совет – коллегиальный орган военного управления Китайской Народной Республики, который руководит всеми вооруженными силами государства. Он состоит из Председателя, заместителей Председателя и членов. Срок полномочий Центрального военного совета – пять лет и соответствует сроку полномочий ВСНП. Председатель, заместитель Председателя и члены назначаются Всекитайским собранием народных представителей и Постоянным комитетом ВСНП. Центральный военный совет обладает правом законодательной инициативы, его члены обязаны по должности присутствовать на сессиях ВСНП и вправе выступать на них, но не имеют права голосовать, если не являются членами ВСНП. Роль Центрального военного совета традиционно связана с особой ролью армии в КНР.

§ 3. Органы суда и прокуратуры

Народный суд Китая является государственным судебным органом. В КНР учреждаются Верховный народный суд, местные народные суды, военные суды и иные специальные народные суды. Срок полномочий Председателя Верховного народного суда – пять

лет, он не может занимать данную должность более чем два срока подряд. Верховный народный суд формируется высшими органами государственной власти: Председателя суда избирает Всекитайское собрание народных представителей, членов – Постоянный комитет ВСНП.

Общие суды – это Верховный народный суд и местные народные суды трех ступеней – высшей, средней и низшей. Специальные суды – это военные суды. Кроме того, могут быть образованы и другие специальные суды, например морской суд, суд железнодорожного транспорта, суд лесного хозяйства и др.

Согласно Закону КНР от 1 июля 1979 г. «Об организации народных судов» Народный суд Китая делится на четыре ступени: Верховный народный суд, Народный суд высшей инстанции, Народный суд средней инстанции, Низовой народный суд. Однако в соответствии с традициями население достаточно редко обращается в суд, предпочитая негосударственные, неформальные методы разрешения споров.

Верховный народный суд КНР осуществляет судебный контроль за деятельностью общих и специальных судов. Дела по первой инстанции он практически не рассматривает. Как и другие суды, он не пользуется независимостью в качестве особой ветви государственной власти: он несет ответственность перед ВСНП и его Постоянным комитетом.

Специальных административных судов в Китае нет, но в общих судах есть палаты (коллегии) по административным делам. Они принимают жалобы на нарушение администрацией прав и законных интересов граждан и юридических лиц. В деревнях такие жалобы рассматривают комитеты сельского населения (органы общественного самоуправления), примыкающие к ним комиссии примирителей, решения которых могут быть обжалованы в суде. В КНР созданы также арбитражные комиссии и арбитражные суды по трудовым спорам от уезда и ниже. Их решения не являются окончательными, их можно обжаловать в Народный, т. е. Государственный суд[1].

Конституция закрепляет некоторые общепринятые принципы правосудия, в том числе право обвиняемого на защиту, равноправие граждан при рассмотрении дел. Суды рассматривают дела, как правило, коллегиально, некоторые уголовные дела – с участием народных заседателей, которые избираются коллективами предприятий, учреждений и по месту жительства.

[1] *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 532.

Народная прокуратура КНР является государственным органом надзора за соблюдением законности. Прокуроры осуществляют надзор за законностью, поддерживают обвинение в суде, участвуют в рассмотрении некоторых гражданских дел, если это вызвано интересами государства, ведут расследование более сложных уголовных дел и дел, по которым грозят суровые меры наказания.

В Китае учреждена Верховная народная прокуратура, местные народные прокуратуры, военные прокуратуры и иные специальные народные прокуратуры. Высший орган прокуратуры – Верховная народная прокуратура во главе с Генеральным прокурором. На местах создаются местные народные прокуратуры. По аналогии с судами в КНР в армии – военные прокуратуры. Кроме того, функционируют местные транспортные, лесные, районов горнодобывающей промышленности и иные прокуратуры.

Генеральный прокурор назначается ВСНП, члены Верховной народной прокуратуры – Постоянным комитетом ВСНП, местные прокуроры – генеральным и вышестоящими прокурорами. Срок полномочий Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры соответствует сроку полномочий Всекитайского собрания народных представителей и составляет пять лет. Генеральный прокурор может занимать должность не более чем два срока подряд.

Народные суды, народные прокуратуры и органы общественной безопасности, рассматривая уголовные дела, несут раздельную ответственность за осуществление своих функций, взаимно координируют работу, действуют согласованно в целях обеспечения точного и эффективного проведения в жизнь законов Китая.

§ 4. Местные собрания народных представителей и народные правительства различных ступеней

Местными органами государственной власти в КНР являются *собрания народных представителей административно-территориальных единиц и постоянные комитеты этих собраний*. Местные собрания народных представителей являются органами государственной власти на местах, а не органами местного самоуправления, так как они выполняют не только местные, но и общегосударственные задачи. Правовое положение местных органов государственной власти и государственного управления регулируется Конституцией Китая и Законом КНР «Об организации местных собраний народных представи-

телей различных ступеней и местных народных правительств различных ступеней».

Местные собрания народных представителей не ниже уездной ступени создают постоянные комитеты. Депутаты собраний народных представителей провинций, городов центрального подчинения и городов, имеющих районное деление, избираются собраниями народных представителей нижестоящей ступени; депутаты собрания народных представителей уездов, городов, не имеющих районного деления, городских районов, волостей, национальных волостей и поселков избираются непосредственно избирателями. Срок полномочий местных собраний народных представителей различной ступени составляет пять лет.

Местные депутаты выполняют депутатские обязанности на непостоянной основе (на общественных началах) и имеют императивный мандат: они могут быть досрочно отозваны избирателями – гражданами или избравшими их собраниями народных представителей.

Полномочия собраний народных представителей определяются в соответствии с социалистической концепцией Советов и их иерархией. Собрания народных представителей обеспечивают исполнение на своей территории Конституции, законов, политических установок, указов, постановлений вышестоящих местных органов государственной власти (все собрания народных представителей рассматриваются как составляющие единую иерархическую систему). Местные собрания народных представителей в соответствующих административных районах обеспечивают соблюдение и исполнение Конституции, законов и административных правовых актов; в пределах компетенции принимают и опубликовывают решения, рассматривают и определяют планы экономического, культурного строительства местного значения.

Уездные и вышестоящие местные собрания народных представителей рассматривают и утверждают планы экономического и социального развития, бюджет данного административного района, а также отчеты об их исполнении; имеют право изменить или отменить ненадлежащие решения постоянных комитетов собраний народных представителей данной ступени.

Собрания народных представителей национальных волостей в пределах компетенции могут осуществлять конкретные мероприятия, соответствующие национальным особенностям.

В отличие от органов местного самоуправления в Европейских государствах, имеющих определенную автономию, советы находятся в иерархическом подчинении: нижестоящие подчиняются вышестоящим (в зависимости от уровня административно-территориальных единиц).

Согласно Конституции КНР местные собрания народных представителей различных ступеней избирают и имеют право освободить от должности губернаторов провинций, мэров городов, начальников уездов, начальников районов, волостных старшин, поселковых старост. Кроме того, местные собрания народных представителей не ниже уездной ступени избирают и имеют право отзывать руководителей органов контроля, председателей народных судов и главных прокуроров народных прокуратур данной ступени.

Граждане КНР, имеющие право избирать депутатов в местные собрания народных представителей, могут их и отзывать.

Между сессиями многие полномочия собраний народных представителей выполняют избираемые ими постоянные комитеты. Они создаются во всех административно-территориальных единицах, кроме низовых (волости, поселки). В состав постоянных комитетов местных собраний народных представителей входят: председатель, заместители председателя и члены. Постоянный комитет ответствен и подотчетен перед собранием народных представителей данной ступени. Лица, входящие в состав постоянных комитетов местных собраний народных представителей не ниже уездной ступени, не могут состоять на службе в государственных административных органах, в органах контроля, судебных органах и органах прокуратуры. Постоянные комитеты проводят выборы в вышестоящие собрания народных представителей, решают вопросы политической, экономической, культурной жизни, просвещения, туризма, имеют право вносить частичные изменения в планы развития народного хозяйства территории, контролируют работу местных правительств, народных судов и народной прокуратуры соответствующей ступени, отменяют решения нижестоящих собраний народных представителей, принимают решения по кадровым вопросам, присваивают местные почетные звания.

Исполнительными органами государственной власти на местах являются *местные народные правительства*, подчиненные в зависимости от уровня соответственно губернатору провинции, мэру города, начальнику уезда, начальнику рай-

она, волостному старшине и поселковому старосте. Местные народные правительства избираются собраниями народных представителей. Все они находятся под единым руководством Государственного совета, образуя единую вертикаль. Срок полномочий местных народных правительств соответствует сроку полномочий собраний народных представителей соответствующей ступени.

Местные народные правительства выполняют решения собраний народных представителей и их постоянных комитетов, постановления и распоряжения вышестоящих административных органов, в пределах своей компетенции ведают работой в сфере экономики, образования, науки, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта, городского и сельского строительства, финансов, гражданской администрации, общественной безопасности, национальностей, юстиции, планирования рождаемости и иной административной работой.

В соответствии с Конституцией КНР по месту жительства создаются комитеты городского населения и комитеты сельского населения, которые являются низовыми массовыми организациями самоуправления. Председатель, заместители председателя и члены комитетов городского населения и комитетов сельского населения избираются населением. Право избирать и быть избранными в комитеты имеют граждане, достигшие 18 лет.

Комитеты городского населения и комитеты сельского населения образуют народные примирительные комиссии, комиссии по охране общественного порядка, по общественному здравоохранению и иные комиссии, которые занимаются общественной работой и общественно полезными делами, разрешают споры среди населения, оказывают помощь в поддержании общественного порядка, а также доводят до сведения народных правительств мнения и требования масс, вносят предложения. Таким образом, комитеты населения решают местные дела своей территории, в том числе пропагандируют Конституцию, законы, государственную политику, воспитывают граждан в духе соблюдения законов и заботы об общественной собственности.

Комитеты собирают средства у населения на необходимые расходы или получают эти средства от различных организаций. На содержание самих комитетов средства выделяют местные народные правительства.

§ 5. Национально-территориальная автономия

Национальные меньшинства составляют менее 10 %. Это более 100 млн человек, а районы, где проживают национальные меньшинства, охватывают около половины территории государства. Во многих районах национальные меньшинства живут вперемежку с ханьцами или другими национальными меньшинствами. В период проведения экономических реформ миграция населения усилилась, во многих национальных районах число ханьцев превышает численность национальных меньшинств. Тем не менее особенности состава и размещения населения вызвали к жизни определенные организационные и иные формы разрешения национального вопроса.

В Китае применяется прежде всего административная форма национально-территориальной автономии в условиях унитарного государства. Компактно проживающие национальные меньшинства (дунгане, уйгуры, тибетцы, чжуаны, маньчжуры и др.) могут создавать три вида автономных образований: собрания народных представителей и народные правительства автономных районов, автономных округов и автономных уездов. В Китае существуют пять автономных районов: Тибетский, Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский, Гуанси-Чжуанский, Нинся-Хуэйский; 30 автономных округов; 121 автономный уезд. Автономные районы приравнены к провинциям, остальные – входят в состав провинций или других административно-территориальных единиц.

В соответствии с законодательством Китая национальная автономия характеризуется как неотъемлемая часть унитарного государства, органы автономных образований выполняют обычные функции органов государственной власти и управления, но вместе с тем являются органами самоуправления населения данной территории, которые обязаны сохранять единство страны. В состав собраний народных правительств автономных районов, автономных округов и автономных уездов, наряду с депутатами, представляющими национальное меньшинство данной автономии, входит соответствующее число депутатов от иных национальностей, проживающих в данном административном районе. В числе представителей или заместителей председателей постоянных комитетов собраний народных представителей автономных районов, автономных округов и автономных уездов должны быть граждане тех национальностей, которые осуществляют районную автономию.

Решения о создании автономных образований, их границах, названиях принимаются после консультаций в вышестоящих органах государственной власти (для автономных районов – это ВСНП

и Постоянный комитет ВСНП, для автономных округов – провинциальные собрания народных представителей и их постоянные комитеты и т. д.).

Основы правового статуса автономных образований регулируются Конституцией Китая, а более детально – Законом КНР от 1 октября 1983 г. «О национально-территориальной автономии». Собрания народных представителей районов национальной автономии имеют право в соответствии с политическими, экономическими и культурными особенностями национальности или национальностей данной местности принимать положения об автономии и отдельно действующие положения. Положения об автономии и отдельно действующие положения автономных районов вступают в силу после их утверждения Постоянным комитетом ВСНП. Положения об автономии и отдельно действующие положения автономных округов и автономных уездов вступают в силу после их утверждения постоянными комитетами собраний народных представителей провинций или автономных районов с последующим уведомлением Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей.

Органы самоуправления в автономных образованиях строятся так же, как органы государственной власти и управления в китайских районах (собрания народных представителей, их постоянные комитеты и местные народные правительства). Помимо общих функций местных органов государственной власти и управления, Конституция наделяет органы автономных образований еще и дополнительными полномочиями. Так, органы самоуправления в районах национальной автономии имеют право распоряжаться финансами на местах. Все финансовые поступления, принадлежащие в соответствии с государственной финансовой системой районам национальной автономии, распределяются и используются органами самоуправления районов национальной автономии.

Органы самоуправления в районах национальной автономии планируют и руководят экономическим строительством местного значения, ведают делами образования, науки, культуры, здравоохранения, физкультуры и спора, собирают и охраняют национальные памятники культуры, развивают национальную культуру, формируют отряды общественной безопасности для охраны общественного порядка в районах национальной автономии.

Кроме того, государство оказывает национальным меньшинствам финансовую, материальную и техническую помощь в целях ускорения развития экономического и культурного строительства, оказывает помощь в подготовке большого числа кадровых служа-

щих, специалистов и квалифицированных рабочих из представителей местных национальностей. В связи с принципом преимущественного развития национальных меньшинств в Китае проводится так называемая коренизация кадров в автономиях: законодательство предоставляет определенные преимущества для замещения государственных должностей лицам местных национальностей, а также лицам, проживающим в автономных районах, хорошо знающим язык и быт местного населения.

Наряду с автономными образованиями, в Китае существуют так называемые национальные волости, не являющиеся формой автономии. Они не пользуются полномочиями автономных образований. Это районы расселения сравнительно мелких народностей, в управлении ими учитываются обычаи и традиции местного населения.

§ 6. Основы правового статуса личности

В Китае принята социалистическая концепция прав человека, которая связывает правовой статус личности с природой общества и государства и отвергает понятие естественных прав.

Наиболее широкими правами, предусмотренными Конституцией и действующим законодательством, в Китае, как и в других развитых странах, обладают его граждане. Гражданами Китая считаются лица, у которых хотя бы один из родителей является китайским гражданином и которые родились на территории Китая или другой страны, но не приобрели гражданство последней. Иностранцы и лица без гражданства могут быть приняты в китайское гражданство, если они имеют близких родственников в Китае или у них есть иные основания для приобретения гражданства (вопрос о наличии оснований решается министерством общественной безопасности, которое ведает вопросами приема в гражданство, его утраты и восстановления). Двойное гражданство в Китае не признается, но законные права и интересы иностранцев охраняются.

На первое место в иерархии прав в Китае выдвигаются политические права, которые считаются наиболее важными. Все граждане КНР, достигшие 18-летнего возраста, независимо от национальной и расовой принадлежности, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения и оседлости, имеют право избирать и быть избранными. Исключение составляют лица, лишенные политических прав по закону. Кроме того, к политическим правам и свободам в соот-

ветствии с Конституцией КНР относятся: свобода слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций. Граждане КНР имеют право обращаться с критикой или предложениями в адрес любых государственных органов или государственных служащих; в соответствующие государственные органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушения закона или служебного долга любым государственным органом или государственным служащим. Однако китайское законодательство считает недопустимым оговаривать и порочить людей, фальсифицируя или подтасовывая факты. Соответствующие государственные органы, рассматривающие жалобы, обвинения и заявления граждан путем проверки фактов, несут ответственность за их разрешение. Лица, понесшие ущерб в результате посягательства на гражданские права со стороны государственных органов и государственных служащих, имеют право на получение компенсации в соответствии с законом.

Личные права и свободы являются естественными и неотчуждаемыми правами и свободами человека, в Китае они принадлежат каждому от рождения независимо от обладания гражданством. Свобода личности, честь и достоинство граждан Китайской Народной Республики неприкосновенна.

К личным правам и свободам Конституция КНР относит следующие положения. Никто из граждан Китая не может быть подвергнут аресту иначе как органами общественной безопасности с санкции, или по постановлению народной прокуратуры, или по постановлению народного суда. В КНР запрещено лишать или ограничивать свободу личности граждан незаконным заключением под стражу или иными незаконными действиями, запрещен незаконный обыск граждан. Жилище граждан Китая неприкосновенно. Запрещается незаконный обыск или незаконное вторжение в жилище граждан. Свобода и тайна переписки граждан Китая также охраняется Конституцией.

Среди личных прав особо регулируются права, связанные с браком и семьей, причем в Конституции говорится, что меры по ограничению деторождения – это обязанность не только государства, но и супругов, однако ограничение рождаемости в Китае отменено. Родители обязаны содержать и воспитывать несовершеннолетних детей, совершеннолетние дети обязаны содержать и поддерживать родителей. В Китае запрещены нарушения свободы брака и жестокое обращение с людьми преклонного возраста, женщинами и детьми.

К экономическим правам и свободам в Конституции КНР относится право на труд и обязанность трудиться. Китайское госу-

дарство создает условия для трудоустройства, улучшает охрану и условия труда, а также на основе развития производства повышает оплату труда и материальное благосостояние граждан. Трудящиеся имеют право на отдых, а государство постоянно улучшает условия для отдыха и укрепления здоровья, устанавливает для рабочих и служащих рабочее время и систему отпусков. В Китае установлен порядок ухода на пенсию рабочих и служащих предприятий и учреждений, государственных органов.

Культурные права в КНР включают в себя свободу научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и деятельности в иных областях культуры. Государство поощряет и поддерживает творческую работу граждан в сфере образования, науки, техники, литературы, искусства и в иных сферах культуры, отвечающую интересам народа.

Контрольные вопросы:

1. В чем особенности формы правления в КНР?
2. Опишите систему высших органов власти в КНР.
3. В чем заключаются особенности судебной системы КНР?
4. Что собой представляет территориальное устройство КНР?

Рекомендуемая литература по теме:

Актуальные проблемы современного права России и Китая в условиях глобальных экономических и социальных изменений : моногр. / под общ. ред. М. А. Егоровой. – Москва : Проспект, 2023. – 544 с.

Афанасьева, О. В. Конституционное право зарубежных стран : учеб. для вузов / О. В. Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2022. – 401 с.

Восток и политика: политические системы, политические культуры, политические процессы : учеб. для вузов / под ред. А. Д. Воскресенского. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Аспект Пресс, 2015. – 624 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учеб. для вузов / Г. Н. Андреева, И. А. Андреева, А. Ш. Будагова [и др.]; рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. – Москва : Норма, 2006. – 464 с.

Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2024. – 528 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осмысление сущности власти, представление о ее устройстве и функциях были бы не полными без размышлений о перспективах ее развития. По известным причинам эти соображения могут быть продуктивны только на фоне рассуждений о будущем государства. Перед соблазном заглянуть «за горизонт» удерживаются единицы исследователей государства, права и публичной власти. Достаточно вспомнить известную в нашей стране теорию отмирания государства или открыть оглавления российских и зарубежных изданий, посвященных государству. Как правило, они содержат главы, параграфы, реже заключения с характерными названиями: «За пределами национального государства» (Ф. Фукуяма «Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке»); «Упадок государства», «Заключение: после государства» (Мартин ван Кревельд «Расцвет и упадок государства»); «Дальние пути государств» (Ю. А. Тихомиров «Государство»); «Отмирание государства? Вместо заключения» (В. В. Волков «Государство или цена порядка»); «Будущее государств и государственности» (Б. Джессоп «Государство: прошлое, настоящее и будущее»); «Слом государств» (Р. Лахман «Государства и власть»); «Заключение, или О "долгом" государстве» (Н. А. Власенко «Современное российское государство. Очерки»); «Разрушение мифа и гибель государства» (В. С. Полосин «Миф. Религия. Государство») и др. Тенденции и перспективы развития публичной власти и государства серьезно беспокоят гуманитарную науку, в том числе ученых-юристов.

В ряде случаев поставленные государству «диагнозы» весьма пессимистичны. Тем не менее сценарий исчезновения государства как организации публичной власти маловероятен. По крайней мере, на современном этапе в условиях неожиданных вызовов (например, COVID-19), общемировой «турбулентности», несправедливости однополярного мироустройства и внутренних противоречий государство не только сохраняется в качестве незаменимого социального института, но и усиливается. При этом наибольшую способность к жизни показывают те из них, которые способны обеспечить суверенитет публичной власти и правопорядок.

Тревожное состояние духовности и культуры, правопорядка и безопасности, экономики, экологии и другие показатели российских реалий могут служить поводом для серьезных размышлений, в том числе конструктивной критики публичной власти. Не так давно писали и говорили об общесистемном кризисе, практически каждую сферу жизнедеятельности общества относили к разряду дегра-

дирующих. В целом формировалось (в том числе искусственно) весьма опасное впечатление о недееспособности государственной власти. Успехи, достигаемые государством, как правило, оставались малозаметными.

Сегодня следовало бы задуматься о технологиях дальнейшего развития, прежде всего «очеловечивания» государства и публичной власти. Здесь мы имеем в виду необходимость дополнения доминирующей и во многом правильной институционально-механистической интерпретации власти и государства («машина», «аппарат», «механизм», «универсальная организация» и т. п.) антропологической. Не следует забывать, что публичная власть – это изобретение человека, это люди, управляющие людьми. Возможно, что такой подход будет способствовать обретению меры, баланса между естественным (машина, механизм) и искусственным интеллектом (человек) в публичном управлении. В свое время Цицерон был прав, поставив успешность познания природы права в зависимость от успехов познания природы человека. Мера указанной зависимости в объяснении феномена публичной власти и государства ничуть не меньше...

Учебное издание

ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Редактор: *К. В. Громова*
Корректор: *Н. А. Якушева*
Верстка *А. А. Мельниковой*

Подписано в печать 22.12.2023. Формат 60 x 84 $^{1}/_{16}$.
Усл. печ. л. 17,21. Уч.-изд. л. 16,23. Тираж 111 экз. Заказ 65у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

ISBN 978-5-907530-89-8

