

ПРАКТИКУМ

КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВО РОССИИ

ГРЮППДЕН

С. А. АВАКЬЯН
ДОКТОР ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,
ПРОФЕССОР

УДК 342
ББК 67.40
А18

HRd)ASAA.O

Автор

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

Рецензенты:

Колюшин Е.И., доктор юридических наук, профессор;
Лучин В.О., доктор юридических наук, профессор

Защиту интеллектуальной собственности и прав Издательского Дома «Городец»
осуществляет юридическая компания «Ведение специальных проектов»

Авакян С.А.

А18 Конституционное право России: Практикум. 2-е изд. М.:
ОАО «Издательский Дом “Городец”», 2009. — 400 с.
ISBN 978-5-9584-0228-1

Практикум является пособием для изучения конституционного права России. Содержит задания и методические указания к семинарским занятиям по конституционному праву России, общие требования по выполнению курсовых работ по конституционному праву России, перечень предлагаемых тем курсовых работ и рекомендации по каждой теме, а также Программу учебного курса конституционного права России.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и иных учебных заведений, планами которых предусмотрено преподавание конституционного права России.

ISBN 978-5-9584-0228-1

© С.А. Авакян, 2009

© ОАО «Издательский Дом “Городец”», 2009

УДК 342
ББК 67.40

Содержание

Часть 1

Задания и методические указания к семинарским занятиям по конституционному праву России

Общие положения	7
Тема 1. Конституционное право России — отрасль права и наука... 10	
Тема 2. Конституционное развитие России. Действующая Конституция РФ	15
Тема 3. Основы конституционного строя Российской Федерации ... 30	
Тема 4. Гражданство Российской Федерации..... 48	
Тема 5. Конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации	56
Тема 6. Федеративное устройство России..... 63	
Тема 7. Избирательная система и избирательное право Российской Федерации	79
Тема 8. Президент Российской Федерации	85
Тема 9. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации	93
Тема 10. Конституционно-правовые основы системы федеральных органов исполнительной власти. Правительство Российской Федерации	100
Тема 11. Конституционный Суд Российской Федерации	102
Тема 12. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации	107
Тема 13. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации	113

Часть 2

Выполнение курсовых работ по конституционному праву России

Вводные пояснения.....	119
Методические рекомендации по подготовке, оформлению и защите курсовых работ	121
Примерная тематика курсовых работ по конституционному праву России	133
Рекомендации по предлагаемым темам курсовых работ по конституционному праву России	137

*Часть 3***Программа учебного курса «Конституционное право России»**

Нормативные источники и литература ко всем разделам	335
<i>Раздел 1.</i> Конституционное право России как отрасль права, наука и учебный курс	337
<i>Раздел 2.</i> Основы учения о конституции. Конституционное развитие России. Действующая Конституция Российской Федерации.....	340
<i>Раздел 3.</i> Основы конституционного строя Российской Федерации.....	344
<i>Раздел 4.</i> Конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации.....	351
<i>Раздел 5.</i> Государственное устройство Российской Федерации.....	358
<i>Раздел 6.</i> Конституционное закрепление системы органов государственной власти в Российской Федерации	368
<i>Раздел 7.</i> Избирательная система Российской Федерации.....	369
<i>Раздел 8.</i> Президент Российской Федерации.....	376
<i>Раздел 9.</i> Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации.....	381
<i>Раздел 10.</i> Конституционно-правовые основы системы федеральных органов исполнительной власти. Правительство Российской Федерации.....	386
<i>Раздел 11.</i> Конституционно-правовые основы судебной власти и прокуратуры в Российской Федерации.....	389
<i>Раздел 12.</i> Конституционный Суд Российской Федерации.....	391
<i>Раздел 13.</i> Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.....	393
<i>Раздел 14.</i> Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации.....	397

Задания и методические указания к семинарским занятиям по конституционному праву России

источники опубликования (на момент издания книги). По тексту это сопровождается словами «с изм. и доп., посл. ред. от...» (на всякий случай для не очень догадливых: полностью это означает «с изменениями и дополнениями, последняя редакция от...»). Если читатель захочет посмотреть все изменения и дополнения, это легко можно сделать с помощью информационных баз данных «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Нормативная правовая база в практикуме приводится по состоянию на 1 декабря 2008 г.

Конституционное право России – отрасль права и наука

(2 часа)

1. Понятие конституционного права России как отрасли права и науки.
2. Конституционно-правовые отношения, их виды и субъекты. Методы воздействия конституционного права на российскую политическую деятельность.
3. Источники конституционного права России: общая характеристика.
4. Система (внутренняя структура) конституционного права как отрасли права.
5. Обеспечение действия норм конституционного права. Конституционно-правовая ответственность.

1. Понятие конституционного права России как отрасли права и науки. При обсуждении данного вопроса студенты должны исходить из того, что конституционное право России – это отдельная отрасль российского права. Предметом конституционного права России как отрасли права являются отношения, связанные с закреплением:

- основ конституционного строя России, власти народа в нашей стране, форм и механизмов ее осуществления;
 - конституционного статуса личности, основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
 - федеративного устройства Российской государства; статуса Российской Федерации и субъектов РФ, их взаимоотношений; административно-территориального устройства субъектов РФ; гарантий развития национальных и межнациональных отношений в РФ;
 - системы, способов формирования, компетенции государственных органов и органов местного самоуправления, а для многих из этих органов – также и порядка (процедур) деятельности.
- Конституционное право России как отрасль права регулирует эти общественные отношения.

Что касается науки конституционного права, она *изучает* корреспондирующую ей отрасль права – конституционное право Рос-

ции. Вместе с тем наука апеллирует к теоретическим проблемам, сущности соответствующих явлений, изучает процессы становления конституционно-правовых норм и институтов, обращается к истории их возникновения и развития, делает прогнозы относительно будущего конституционно-правовых отношений, конституционного права, его норм и источников. Наука также формулирует понятия и дает им трактовку.

На основе синтеза конституционного права России как отрасли и как науки рождается учебный курс, в рамках которого студенты изучают как действующие нормативные акты, так и теорию вопроса, историю возникновения и развития, а также современное состояние конституционно-правовых институтов, актов и норм.

2. Конституционно-правовые отношения, их виды и субъекты.

Методы воздействия конституционного права на российскую политическую действительность. При подготовке этого вопроса надо учитывать то, что конституционное право России является *ведущей отраслью* отечественного права, закрепляя основы нашего конституционного строя и всей правовой системы. Задача конституционного права состоит в том, чтобы отобрать и отразить самые важные положения, характеризующие строй общества и государства.

В этом плане конституционное право применяет метод так называемого *общего нормирования* (регулирования) соответствующих общественных отношений. Тем самым создаются *конституционно-правовые основы* развития всех общественных отношений. Далее на основе исходных норм конституционного права осуществляется более подробное регулирование соответствующих общественных отношений различными отраслями права.

Однако для сферы политического властевования (осуществления государственной власти), институтов прямой (непосредственной) и представительной демократии, федеративного устройства РФ, избирательной системы, организации, компетенции и деятельности органов законодательной и исполнительной власти, организации местного самоуправления, конституционного контроля и правосудия конституционное право не только закрепляет основы, но и применяет метод *детального регулирования* соответствующих общественных отношений.

Иначе говоря, организация государственной власти, институты народных голосований, опросов, инициатив, область федеративных отношений, роль Российской Федерации и ее субъектов, правовые основы национально-государственного строительства, административ-

но-территориальное устройство субъектов РФ, выборы депутатов и должностных лиц, статус Президента РФ, парламента — Федерального Собрания РФ и его обеих палат (Совета Федерации и Государственной Думы), Правительства РФ, конституционные основы судебной власти и прокуратуры в Российской Федерации, назначение, компетенция и деятельность Конституционного Суда РФ, статус президентов, глав республик, губернаторов и глав администрации субъектов РФ, законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, высших исполнительных органов государственной власти (правительств) субъектов РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, основы организации местного самоуправления в РФ — это предмет подробного регулирования посредством норм конституционного права России.

3. Источники конституционного права России: общая характеристика. При ответе на вопрос сначала студенты дают определение источника конституционного права и далее приводят примеры известных им источников конституционного права России, т. е. называют конкретные акты и обосновывают, почему они являются источниками конституционного права. Это позволит академической группе получить более или менее полное представление о тех нормативных правовых актах, которые образуют конституционное право как отрасль права и к которым придется обращаться в ходе семинарских занятий.

При этом следует придерживаться данной в первом вопросе классификации общественных отношений, составляющих предмет конституционного права. Иначе говоря, надо, по возможности, полнее и последовательно вспомнить, какие нормативные акты относятся к числу источников по основам конституционного строя, статусу личности, федеративному устройству, избирательному праву, статусу органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления.

При домашней подготовке к семинару студенты должны выписать в свой конспект перечень вопросов, по которым Конституция РФ предусматривает принятие федеральных конституционных законов (см. ч. 2 ст. 56, ч. 2 ст. 65, ч. 5 ст. 66, ч. 1 ст. 70, п. «в» ст. 84, ч. 3 ст. 87, ст. 88, п. «д» ч. 1 ст. 103, ч. 2 ст. 114, ч. 3 ст. 118, ч. 3 ст. 128, ч. 2 ст. 135, ч. 1 и 2 ст. 137). На семинарском занятии надо выяснить, какие из федеральных конституционных законов уже приняты.

Кроме того, на конкретных примерах надо показать, что принятие одних федеральных законов предусмотрено Конституцией РФ, а принятие других вытекает из логики конституционного регу-

лирования. Например, в ч. 1 ст. 6 Конституции сказано, что гражданство РФ приобретается и прекращается *в соответствии с федеральным законом*. Значит, должен быть (и имеется) специальный федеральный закон о гражданстве, а согласно ч. 1 ст. 34 каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной *не запрещенной законом* экономической деятельности. Очевидно, что в данном случае речь идет не о конкретном законе, а о необходимости регулирования соответствующих общественных отношений в направлении, обозначенном Конституцией, целой серией актов, обеспечивающих данное конституционное право человека.

На семинаре следует рассмотреть вопрос об *уровнях источников конституционного права*:

1) федеральные акты;

2) правотворчество субъектов РФ (особенно роль конституций, уставов субъектов РФ, наличие у них многих других законов, регулирующих осуществление государственной власти, избирательную систему, проведение референдумов, иные институты непосредственной демократии и др.). В частности, кто-то из студентов может сделать сообщение о массиве конституционно-правовых документов в Москве как субъекте РФ;

3) нормативные акты местного самоуправления (например, уставы муниципальных образований).

Конституционно-правовое регулирование общественных отношений осуществляется самостоятельно на каждом уровне. Однако принципиальной основой для всех является Конституция РФ. Студентам следует исходить из того, что *конституционное право РФ – едино и не подразделяется на системы права отдельных субъектов РФ и тем более муниципальных образований*. Гарантируя каждому уровню уважение к его самостоятельности, конституционное право одновременно не допускает регионального сепаратизма.

С учетом этого следует дать оценку таких источников конституционного права, как *внутригосударственные договоры*, показать общие пределы их использования в разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Следует обосновать теоретически и на примерах, что источниками конституционного права России могут быть *решения Конституционного Суда РФ*, в особенности по толкованию Конституции РФ и спорам о компетенции – ч. 3, 5 ст. 125 Конституции РФ

(соответственно решения конституционных или уставных судов субъектов РФ).

На основе ч. 4 ст. 15 Конституции РФ следует обосновать, почему *источниками российского конституционного права могут быть нормы международного права*.

4. Система (внутренняя структура) конституционного права как отрасли права. При ответе на вопрос темы следует остановиться на возможностях использования таких категорий в данной отрасли, как *подотрасли конституционного права, конституционно-правовые институты, нормы конституционного права*. Далее надо дать характеристику норм конституционного права, применяя разные основания классификации.

5. Обеспечение действия норм конституционного права. Конституционно-правовая ответственность. В ответах по этому вопросу надо показать, что есть разные пути обеспечения действия норм этой отрасли права: организационные, материальные, юридические.

К числу юридических средств относится и конституционно-правовая ответственность. Надо дать ей общую характеристику, назвать основные группы мер конституционно-правовой ответственности, приводя примеры. Следует коснуться оснований конституционно-правовой ответственности и проблемы вины.

Конституционное развитие России. Действующая Конституция РФ

(4 часа)

1. История конституционного развития России.
2. На пути к действующей Конституции РФ (вопросы ее разработки и принятия в 1990–1993 гг.).
3. Основные особенности структуры и содержания Конституции РФ 1993 г.
4. Функции Конституции РФ 1993 г., ее основные черты и юридические свойства. Действие Конституции. Пересмотр Конституции. Конституционные поправки.
5. Охрана Конституции РФ. Толкование Конституции РФ.

1. История конституционного развития России. Обсуждение вопроса является своеобразным вступлением и должно быть кратким, даже тезисным.

Однако при этом следует избежать нескольких методологических ошибок, ставших обычными при рассмотрении Конституции РФ.

Первая методологическая ошибка заключается в том, что конституционализм в России нередко связывают только с формальным моментом — появлением акта, именуемого конституцией. Между тем идеи конституционализма были известны России, особенно конца XIX – начала XX века. Студенты могут проявить свою эрудицию, показать подходы к принятию Конституции в России, конституционное значение таких актов, как Манифест от 17 октября 1905 г. об усовершенствовании государственного порядка и Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г. (с этими источниками можно познакомиться в ряде изданий, например: Российское законодательство X–XX веков. Т 9. М., 1994).

Вторая методологическая ошибка состоит в том, что некоторые авторы категорически отвергают существование конституционализма в России после Октябрьской революции 1917 г. Между тем новый строй нашел свое конституционное оформление. Другое дело, что этот строй не согласовывался с общими процессами развития де-

мократии в мире (да и были ли эти «общие» процессы в то время?). Но это уж особенности нашей истории. На семинаре следует дать сжатую характеристику *актов конституционного значения*, оформивших установление советской власти в России (октябрь 1917 г. – июнь 1918 г.), а затем — *Конституции РСФСР 1918 г.* Поскольку любая конституция имеет политическое и правовое назначение, при характеристике этих, и последующих актов надо говорить, как о той реальной обстановке, в которой они принимались, так и о содержании соответствующего документа, его роли в конституционной истории России.

Третья методологическая ошибка стала особо распространенной в последнее время, а именно: говоря о российских конституционных документах, как бы забывают о том, что РСФСР с декабря 1922 г. по декабрь 1991 г. была одной из союзных республик в составе СССР. Ее конституционная история в то время не просто связана с этапами развития Конституции СССР, но и предопределена ими, поэтому надо говорить в связи о *Конституции СССР 1924 г.* и *Конституции РСФСР 1925 г.*, *Конституции СССР 1936 г.* и *Конституции РСФСР 1937 г.*, *Конституции СССР 1977 г.* и *Конституции РСФСР 1978 г.*

Соответствующие документы можно найти в сборниках:

Образование и развитие Союза Советских Социалистических Республик (в документах) / Сост. Н.Т. Савенков. М., 1973.

Сборник нормативных актов по советскому государственному праву / Сост. и авт. предисл. С.А. Авакян. М., 1984.

Основные изменения в экономической и политической организации страны, происходившие с началом перестройки (т. е. после 1985 г.), находили со временем отражение и в конституционных реформах применительно как к СССР, так и РСФСР. На базе учебников, лекционного материала, текстов законов об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР 1978 г. (27 октября 1989 г., 31 мая, 16 июня и 15 декабря 1990 г., 24 мая и 1 ноября 1991 г., 21 апреля, 9 и 10 декабря 1992 г.) и других источников следует рассмотреть *особенности реформ политической системы общества, экономической системы и форм собственности, конституционного статуса человека и гражданина, федеративного устройства России, системы государственных органов РСФСР*.

Студенты могут воспользоваться книгой С.А. Авакяна «Конституция России: природа, эволюция и современность» (1-е изд. М., 1997; 2-е изд. М., 2000), в которой помещен текст Конституции РСФСР 1978 г. со всеми последующими изменениями и дополнениями.

- В особенности студенты не должны забыть такие шаги конституционных реформ, как:
- последовательное изменение политической природы государства, отказ от его характеристик как «советского» и «социалистического», переход от наименования государства «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» к наименованию «Российская Федерация — Россия»;
 - введение политического плюрализма как основы организации политической системы общества, отказ от конституционного закрепления роли одной политической партии (КПСС) как ведущей, руководящей и направляющей силы общества и государства;
 - отказ от господствующего положения государственной собственности, допущение частной собственности, установление конституционного принципа многообразия форм собственности и их равной защиты в государстве;
 - закрепление новой концепции статуса личности в обществе и государстве, основанной на приоритете личных прав и свобод человека и гражданина, его свободного выбора форм своего участия в экономических процессах, политической и государственной жизни;
 - провозглашение государственного суверенитета РСФСР;
 - установление нового содержания принципа федеративного устройства РСФСР, когда четко закрепляется, что субъектами РФ являются не только республики в ее составе, но и автономные образования (автономная область и автономные округа) и территориальные единицы (край, области, города федерального значения);
 - введение избирательной системы, построенной на выдвижении альтернативных кандидатов и состязательности выборов;
 - установление принципа разделения властей, предполагающего разделение функций власти между органами одного уровня (например, органами Федерации), а также между органами различных уровней (Федерация, субъекты РФ, местное самоуправление);
 - учреждение постоянно действующего высшего представительного органа власти (парламента), постепенное введение парламентаризма как одной из форм государственной деятельности;
 - введение поста Президента РСФСР (затем — Российской Федерации);
 - учреждение института конституционного контроля и специального органа конституционного правосудия — Конституционного Суда;

- введение для уровня районов и городов, поселков и сельсоветов местного самоуправления, отказ от характеристики создаваемых здесь представительных органов (местных Советов) как органов государственной власти, конституционное обозначение их природы как органов местного самоуправления.

2. На пути к действующей Конституции РФ (вопросы ее разработки и принятия в 1990–1993 гг.). При подготовке этого вопроса надо обратить внимание на то, что разработка новой Конституции России началась в 1990 г. — сразу же в период работы 1-го Съезда народных депутатов РСФСР, избранного достаточно демократично, с использованием альтернативности и состязательности. К власти пришли в основном политики, демократически настроенные, нацеленные на реформы в России. Именно на этом Съезде были приняты: 12 июня 1990 г. Декларация о государственном суверенитете РСФСР и 16 июня Закон о внесении изменений в Конституцию РСФСР, которым отменялась руководящая роль Компартии.

12 июня 1990 г. Съезд образовал Конституционную комиссию из 102 депутатов во главе с Председателем Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельциным. Она стала интенсивно готовить проект Конституции, его первый вариант был опубликован уже осенью 1990 г., хотя далее постоянно перерабатывался, и соответственно публиковались новые версии проекта. Верховный Совет и Съезд народных депутатов РФ неоднократно обсуждали проект. В частности, постановлением от 18 апреля 1992 г. Съезд одобрил общую концепцию конституционных реформ в Российской Федерации, положенных в основу проекта новой Конституции РФ, а также главные положения самого ее проекта.

Наряду с этим тогда появлялись и альтернативные проекты Конституции РФ, подготовленные различными инициативными группами авторов и политическими объединениями. Тем не менее именно проект Конституционной комиссии все это время (до мая 1993 г.) оставался официальным проектом Конституции РФ.

Ситуация существенно изменилась в 1993 г. Избранный в июне 1991 г. Президентом РФ Б.Н. Ельцин и Съезд народных депутатов, Верховный Совет РФ существенно разошлись в стратегии и методах социально-экономических реформ в стране. В декабре 1992 г. Президент потребовал референдума РФ, с тем, чтобы народ сказал, кому он более доверяет реформы — Президенту или Съезду народных депутатов. В марте 1993 г. Президент попытался своим указом ввести особый порядок управления страной, в ито-

ге на внеочередном 9-м Съезде народных депутатов голосовался вопрос об отрешении Президента от должности, но не набрал необходимого числа голосов.

На 25 апреля 1993 г. все же был назначен референдум с вопросами — о доверии Президенту РФ, социально-экономической политике, проводимой Президентом и Правительством РФ, о возможности досрочного прекращения полномочий Президента РФ, народных депутатов РФ. По вопросам о доверии Президент получил необходимое большинство. Но народ не высказался за досрочные выборы и тем самым как бы сказал Президенту и депутатам: работайте и ищите пути взаимопонимания.

Однако Президент по итогам референдума сделал вывод, что на основе доверия народа он имеет больше легитимности, чем Съезд народных депутатов. В связи с этим он, Президент, несмотря на то, что был Председателем Конституционной комиссии и участвовал в подготовке проекта, получившего официальное одобрение, вправе представить свой проект Конституции, отражающий его более сильные позиции в государстве и системе государственных органов.

Такой проект был опубликован в начале мая, а в начале июня Президент созвал Конституционное совещание для обсуждения проекта. В результате работы Совещания появился текст, содержащий многие корректизы первоначального президентского проекта, однако сохранивший главные сильные позиции Президента РФ в государстве.

Указом от 21 сентября 1993 г. Президент прекратил деятельность Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. Его вариант Конституции был еще доработан и опубликован для всенародного голосования, которое Президент назначил на 12 декабря 1993 г. (одновременно день выборов депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания — парламента РФ). Получив на референдуме необходимое большинство голосов, эта Конституция и стала Основным Законом Российской Федерации.

При обсуждении проблем подготовки новой Конституции РФ в 1990–1993 гг. можно использовать систему *докладов или домашних контрольных работ*. При этом желательно изучить и сравнить:

- Проект Конституции РФ, подготовленный Конституционной комиссией;
- Проект Конституции РФ, представленный Президентом РФ;
- Проект Конституции РФ, одобренный Конституционным совещанием 12 июля 1993 г.;

- Проект Конституции РФ, подготовленный в порядке законодательной инициативы группой депутатов-коммунистов.
- Проект Конституции РФ, подготовленный по решению Политсовета Российского движения демократических реформ (РДДР).
- Проект Конституции РФ, подготовленный рабочей группой под руководством С.М. Шахрая.

Для изучения истории разработки действующей Конституции РФ и текстов указанных проектов студенты используют книгу:

Авакян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1997 (1-е изд.); 2000 (2-е изд.).

При подготовке докладов и домашних контрольных работ, для того чтобы увидеть сложности процесса разработки проекта Конституции РФ после референдума 25 апреля 1993 г., можно также посмотреть документы:

- Постановление Верховного Совета РФ от 29 апреля 1993 г. «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» // Ведомости. 1993. № 19. Ст. 696;
- Указ Президента РФ от 12 мая 1993 г. «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // САПП. 1993. № 20. Ст. 1757;
- Указ Президента РФ от 20 мая 1993 г. «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» // САПП. 1993. № 21. Ст. 1903; Дополнение к Указу от 31 мая 1993 г. // САПП. 1993. № 23. Ст. 2103;
- Постановление Верховного Совета РФ от 4 июня 1993 г. «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» // Ведомости. 1993. № 24. Ст. 875;
- Постановление Верховного Совета РФ от 9 июня 1993 г. «Об участии Верховного Совета Российской Федерации в Конституционном совещании, созванном Президентом Российской Федерации» // Ведомости, 1993. № 25. Ст. 913;
- Указ Президента РФ от 16 июня 1993 г. «Об организации дальнейшей работы Конституционного совещания» // САПП. 1993. № 25. Ст. 375;
- Постановление Верховного Совета РФ от 25 июня 1993 г. «О работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // Ведомости. 1993. № 27. Ст. 1025;
- Постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1993 г. «О порядке принятия новой Конституции Российской Федерации» // Ведомости. 1993. № 32. Ст. 1255;

- Постановление Верховного Совета РФ от 20 июля 1993 г. «О работе над проектом Конституции Российской Федерации» // *Ведомости*. 1993. № 32. Ст. 1260.

Будет полезным на семинарском занятии остановиться на *общей проблеме порядка принятия новой Конституции РФ*. Эта проблема была актуальной в 1993 г., но если встанет вопрос о принятии следующей Конституции РФ, она вновь приобретет практическую значимость. Естественно, она имеет и непреходящий теоретический интерес.

Летом 1993 г. особенно интенсивно обсуждались возможные варианты принятия новой Конституции:

- принимать Конституцию действующему в данный момент высшему органу государственной власти, т. е., следовательно, Съезду народных депутатов РФ;
- принимать Конституцию на специально созданной Конституционной ассамблее (Конституционном собрании), которая(ое) созывается исключительно для цели принятия Конституции и после этого распускается;
- преобразовать в такую Конституционную ассамблею созданное Президентом Конституционное совещание;
- избрать новый парламент РФ, ему принять новую Конституцию и принять на себя ответственность за организацию ее претворения в жизнь (во всяком случае за начальные годы этого процесса) и прежде всего за приведение в соответствие с Конституцией законодательства;
- принять новую Конституцию РФ путем референдума.

Учитывая, что на будущее не исключены обращения к преимуществам тех или иных вариантов, студенты могут высказать свои доводы «за» и «против» по каждому из них.

3. Основные особенности структуры и содержания Конституции РФ 1993 г. При обсуждении вопроса сначала участники дискуссии объясняют особенности структуры действующей Конституции РФ, т. е. *виды и последовательность ее разделов и глав*. Далее они показывают особенности предмета конституционного регулирования по Конституции 1993 г., важнейшие конституционно-правовые институты, отраженные в данном Основном Законе.

4. Функции Конституции РФ 1993 г., ее основные черты и юридические свойства. Действие Конституции. Пересмотр Конституции. Конституционные поправки. Обращаясь к этому вопросу темы, студенты исходят из того, что *функции* отражают роль основного за-

кона в политике, жизни общества и граждан, осуществлении задач государства и показывают применительно к Конституции 1993 г. специфику воплощения таких общих функций конституций, как *учредительная, организаторская, внешнеполитическая, идеологическая, юридическая*.

Основные черты конституции характеризуют ее связь как политико-юридического документа с общественным развитием, ее истоки, специфику воздействия общественных отношений на характер конституции и воздействия конституции на общественные отношения, роль конституции в реальных процессах жизни страны. Основными чертами Конституции РФ можно назвать: *основополагающий характер; народность; реальность; стабильность*. Следует подчеркнуть, что основные черты любой конституции, в том числе и нашей, в чем-то воплощены в жизни, в чем-то могут оставаться идеалами, к которым надо стремиться. Студенты, участвующие в дискуссии на семинаре, делают выводы относительно того, что существует и чего нет в жизни, что надо делать для укрепления авторитета Конституции РФ.

Далее раскрываются такие юридические свойства данной Конституции: *ее назначение быть Основным Законом государства; юридическое верховенство; база текущего законодательства; особый порядок принятия и изменения*. Все это делается с учетом ст. 15 Конституции РФ, а также с приведением конкретных примеров взаимосвязи конституционных норм и иных форм правового регулирования.

При этом в особенности следует дать трактовку положения Конституции РФ (ч. 1 ст. 15) о том, что она имеет *прямое действие*, в том числе можно затронуть такие аспекты:

1. Как непосредственно применять нормы Конституции РФ, всегда ли это возможно?

2. Вправе ли суд не применять обычный закон и применять норму Конституции, если пришел к убеждению, что закон не соответствует Конституции — или же суд должен приостановить производство и обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ? На этот счет в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 8 от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (Российская газета. 1995. 28 дек.) говорилось, что суд не обращается в Конституционный Суд РФ, если пришел к *убеждению* о несоответствии закона Конституции, а делает это лишь тогда, когда у него есть *сомнение* в такой оценке закона. Это положение вызвало дискуссию практиков и ученых.

Конституционный Суд РФ предлагал Верховному Суду уточнить свою позицию, однако безуспешно. И Конституционный Суд тогда специально обратился к данному вопросу в постановлении от 16 июня 1998 г. о толковании ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ (СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004). Конституционный Суд подчеркнул, что предусмотренное ч. 4 ст. 125 Конституции обращение иных судов в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона, если суд приходит к выводу о несоответствии закона Конституции РФ, не может рассматриваться только как его право — суд обязан обратиться с подобным запросом, чтобы такой акт был лишен юридической силы в конституционно установленном порядке, и это исключило бы его дальнейшее применение. Конституционный Суд также отметил, что отказ от применения в конкретном деле закона, неконституционного с точки зрения суда, без обращения в связи с этим в Конституционный Суд РФ, противоречил бы и конституционным положениям, согласно которым законы действуют единообразно на всей территории РФ (ст. 4, 15, 76), и в то же времяставил бы под сомнение верховенство Конституции РФ, так как оно не может быть реализовано, если допускается разноречивое толкование различными судами конституционных норм.

Специально и обстоятельно студенты рассматривают *порядок внесения изменений и дополнений* в Конституцию 1993 г. и *принятия новой Конституции РФ* с учетом гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Следует учесть, что гл. 9 предусматривает *четыре процедуры* внесения поправок и пересмотра Конституции 1993 г., все они детально должны быть изучены студентами.

Сначала студенты должны дать ответы на такие общие принципиальные вопросы, как: что такое «*пересмотр Конституции*» и что такое «*конституционные поправки*», в каком соотношении они находятся друг с другом? Можно ли сделать вывод о том, что при пересмотре на смену данной Конституции приходит новая Конституция РФ, а при конституционных поправках Конституция в целом продолжает действовать (с изменениями и дополнениями)?

Далее надо показать, кто обладает *правом внесения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции РФ* (ст. 134 Конституции). Отличается ли круг этих субъектов от круга субъектов права законодательной инициативы в Государственной Думе (ч. 1 ст. 104 Конституции)?

Обращаясь к *первой процедуре*, связанной с гл. 1, 2, 9 Конституции, студенты показывают роль в ней Государственной Думы

и Совета Федерации, а также Конституционного Собрания. При этом надо также ответить на вопросы:

- можно ли внести поправки в гл. 1, 2, 9 Конституции, сохраняя в целом действие данной Конституции?
- можно ли, начав процедуру пересмотра Конституции по одним положениям гл. 1, 2, 9, в процессе подготовки новой Конституции дать новую редакцию другим положениям указанных глав, а также иных глав Конституции? Иначе говоря, можно ли, начав с конкретных предложений по гл. 1, 2 и 9, подготовить и принять Конституцию, отличающуюся новизной регулирования по всем ее главам (разделам)?

В Государственную Думу поступали для обсуждения разные проекты *Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании»*. Есть и законопроекты, опубликованные учеными (см., например: Авакян С.А. Конституционное Собрание: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2005. № 2). С учетом доступных проектов и на основе своих раздумий студенты высказываются по таким вопросам:

- что такое Конституционное Собрание, какова его природа, можно ли его называть учредительным органом государственной власти Российской Федерации;
- как (из кого) формировать Конституционное Собрание, что приемлемо или неприемлемо;
- как организовать деятельность Конституционного Собрания, как долго (1 год, 6 месяцев и т.д.) оно может (должно) работать;
- какая внутренняя структура Конституционного Собрания наиболее целесообразна;
- каким видится статус члена Конституционного Собрания?

Применительно ко *второй процедуре* — порядку внесения поправок к гл. 3–8 Конституции РФ (ст. 136) следует иметь в виду, что есть постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ (СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408). В этом постановлении КС пришел к выводу о том, что существует специальный вид актов — закон РФ о поправках к Конституции. Положения постановления Конституционного Суда о толковании позже были отражены в Федеральном законе от 6 февраля 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146). Этот акт следует изучить. Особенно надо обратить внимание на такие элементы соответствующей процедуры:

- закон о поправке проходит процедуру одобрения в Государственной Думе и Совете Федерации, при этом в каждой палате он должен получить большинство голосов, предусмотренное для принятия федерального конституционного закона ст. 108 Конституции РФ;
- далее закон о поправке к Конституции направляется в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ для рассмотрения и одобрения, для чего отводится 1 год; поправки должны быть одобрены не менее чем двумя третями субъектов РФ;
- по истечении срока Совет Федерации устанавливает результаты рассмотрения и при наличии необходимых данных направляет закон о поправке Президенту РФ для подписания и официального опубликования, для чего Президенту отводится 14-дневный срок.

Задача

Представьте, что в Государственную Думу внесен проект закона РФ о поправке к Конституции, который предлагает одновременно изменения и дополнения в разные статьи гл. 3–8 Конституции (в части полномочий Президента РФ, Государственной Думы, местного самоуправления и т.д.).

Государственная Дума отказывается рассматривать законопроект по тому основанию, что Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» гласит (п. 2 ст. 2): «Одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста».

Как вы предлагаете толковать понятие «взаимосвязанные изменения»?

Задача

Представьте, что Государственная Дума и Совет Федерации одобрили закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации. Совет Федерации направил принятый закон в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ с напоминанием о том, что они должны рассмотреть закон в срок не позднее года со дня его принятия Советом Федерации?

Получилось так, что требуемое большинство — 2/3 субъектов РФ — рассмотрели и одобрили закон в более сжатые сроки.

1. Должен ли Совет Федерации ждать, пока закон рассмотрят остальные субъекты до истечения годичного срока, либо наличие тре-

буемого большинства одобравших субъектов РФ позволяет раньше подвести итоги?

2. Как бы вы посоветовали поступить Совету Федерации в случае, если все без исключения субъекты РФ рассмотрели и одобрили закон о поправке ранее истечения годичного срока (вариант: рассмотрели все, но одобрили требуемые 2/3 субъектов)?

Обращаясь к *третьей процедуре* — внесение изменений в ст. 65 Конституции, определяющую состав РФ, студентам следует проанализировать ч. 1 ст. 137 и в связи с этим еще ряд норм Основного Закона РФ. При этом следует обратить внимание на несовпадение положений Конституции: ч. 2 ст. 65 говорит, что *принятие в РФ и образование* в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом. В ч. 5 ст. 66 сказано, что статус субъекта РФ может быть *изменен* по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом. А в ч. 1 ст. 137 Конституции читаем, что изменения в ст. 65, определяющую состав РФ, вносятся на основании федерального конституционного закона о *принятии в РФ и образовании* в ее составе нового субъекта РФ, об *изменении конституционного-правового статуса субъекта РФ*. Таким образом, в одних случаях говорится о *принятии и образовании* нового субъекта, в других — также и об *изменении статуса субъекта*.

Следует иметь в виду, что принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г., в ред. Федерального конституционного закона от 31 октября 2005 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916; 2005. № 45. Ст. 4581).

С учетом этого акта при рассмотрении на семинаре данной проблемы надо определиться со следующими вопросами:

— Конституция РФ предполагает существование *общего* федерального конституционного закона о порядке решения соответствующих вопросов, а также — на его базе — *конкретных* федеральных конституционных законов, которыми оформляется каждый случай принятия, образования, изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ. Наглядный пример: на основе базового Федерального конституционного закона 2001 г. приняты Федеральные конституционные законы от 25 марта 2004 г. об образовании нового субъекта РФ — Пермского края в результате объединения Пермской области

и Коми-Пермяцкого автономного округа, далее последовали Федеральные конституционные законы от 14 октября 2005 г. об образовании нового субъекта РФ — Красноярского края в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов; от 12 июля 2006 г. об образовании нового субъекта РФ — Камчатского края в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа; от 30 декабря 2006 г. об образовании нового субъекта РФ — Иркутской области в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа; от 21 июля 2007 г. об образовании нового субъекта РФ — Забайкальского края в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа;

- *принятие* нового субъекта в состав РФ — это акция, в результате которой в Российскую Федерацию включается территория, до этого бывшая иностранным государством или его частью;
- *образование* нового субъекта — результат внутренних преобразований в РФ (объединение нескольких субъектов в новый субъект РФ — пример приведен выше);
- *изменение* статуса субъекта — пока еще не совсем ясная категория, но можно предполагать, что речь идет о преобразовании субъекта из одного вида в другой (например, из области в республику, из автономного округа — в область и т.д.); об отказе территории от статуса субъекта РФ и ее вхождении в состав другого субъекта как части его территории, одной или нескольких административно-территориальных единиц (т. е. практически речь идет о ликвидации субъекта); о выходе автономного округа из состава края или области, куда он входит (это сейчас предусмотрено Конституцией РФ) либо, наоборот, желание существующего субъекта стать частью другого субъекта с сохранением, тем не менее, статуса субъекта РФ. Какие еще могут быть варианты — студентам надо об этом подумать и изложить свое видение на семинаре. Во всяком случае при этом не следует забывать о ст. 5 Конституции РФ, которая характеризует все субъекты РФ как равноправные, независимо от их существующих видов.

По *четвертой процедуре* — она предусмотрена ч. 2 ст. 137 Конституции и связана с внесением в ст. 65 Конституции нового наименования субъекта РФ — студентам следует иметь в виду принятие постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 (С3 РФ. 1995. № 49. Ст. 4868),

которым определено, что новое наименование принимается самим субъектом РФ и далее вносится в Конституцию РФ указом Президента РФ. Правда, если возникает спор в связи с новым наименованием, он разрешается с использованием судебных процедур. Президент РФ включал в ст. 65 Конституции РФ новые наименования субъектов РФ Указами:

от 9 января 1996 г. (Республика Ингушетия вместо Ингушская Республика, Республика Северная Осетия — Алания вместо Республика Северная Осетия);

от 10 февраля 1996 г. (Республика Калмыкия вместо Республика Калмыкия — Хальмг Тангч);

от 9 июня 2001 г. (Чувашская Республика — Чувашия вместо Чувашская Республика — Чаваш республики);

от 25 июля 2003 г. (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра вместо Ханты-Мансийский автономный округ).

5. Охрана Конституции РФ. Толкование Конституции РФ. По этому вопросу семинарского занятия надо сначала ответить на вопрос, что есть *охрана* Конституции, кто в ней участвует. Особенно следует показать роль Президента РФ как гаранта Конституции РФ (ст. 80 Конституции), а также Конституционного Суда РФ, иных судов, в рамках своей компетенции имеющих право оценивать конституционность соответственно нормативных или иных правовых актов и объявлять их недействующими.

Далее выступающие излагают свое понимание *толкования* Конституции. При этом они должны также пояснить, почему толкование Конституции РФ поручено Конституционному Суду РФ? Толкование Конституции зачастую приводит к созданию новых правил, и это надо проиллюстрировать примерами. Постановлений Конституционного Суда о толковании Конституции РФ довольно много, для информации ниже приводятся их перечень, студенты могут распределить между собой отдельные постановления и сделать по ним «блицсообщения» на семинаре:

от 23 марта 1995 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 (С3 РФ. 1995. № 13. Ст. 1207);

от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 3), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) (С3 РФ. 1995. № 16. Ст. 1451);

от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 (С3 РФ. № 45. Ст. 4408);

от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 (С3 РФ. 1995. № 49. Ст. 4868);

от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 107 (СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253);

от 14 июня 1997 г. по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 положения о вхождении автономного округа в состав края, области (СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581);

от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 (СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004);

от 5 ноября 1998 г. (определение) по делу о толковании ст. 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» (СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5701);

от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 111 (СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447);

от 27 июля 1999 г. по делу о толковании ст. 92 (ч. 2 и 3) (СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3773);

от 11 ноября 1999 г. по делу о толковании ст. 84 (п. «б»), 99 (ч. 1, 2 и 4) и 109 (ч. 1) (СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787);

от 11 июля 2000 г. по делу о толковании положений ст. 91 и 92 (ч. 2) (СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118).

Тема 3

Основы конституционного строя Российской Федерации

(6 часов)

1. Понятие и основные черты конституционного строя РФ.
2. Власть в Российской Федерации: суть и формы проявления.
3. Российское государство и его конституционные характеристики.
4. Институты непосредственной и представительной демократии в конституционном строе РФ:
 - общая характеристика непосредственной и представительной демократии;
 - референдум в системе прямого народовластия: теория и практика России;
 - общий обзор иных институтов непосредственной демократии (выборы; отзыв депутатов и выборных должностных лиц; опрос населения (консультативный референдум); всенародные обсуждения важных вопросов государственной жизни; публичные слушания по проектам нормативных актов и вопросам общественного значения, проводимые органами власти по месту жительства и работы граждан; петиции — коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения; народная правотворческая инициатива; наказы избирателей; собрания (сходы) граждан по месту жительства;
 - система выборных органов государственной власти и местного самоуправления в РФ.
5. Конституционно-правовые основы гражданского общества, политического плюрализма и статуса общественных объединений в РФ:
 - конституционные основы гражданского общества, идеологического многообразия и политического плюрализма в России;
 - Общественная палата Российской Федерации;
 - общественные объединения — конституционно-правовые основы организации и деятельности;
 - специфика политических партий, конституционно-правовые основы их статуса, организации и деятельности.
6. Конституционные основы свободы хозяйствования и многообразия форм собственности в Российской Федерации.

Данная тема является весьма обширной, поэтому ее вопросам придется посвятить три семинарских занятия. Распределение воп-

росов по занятиям производится преподавателем с учетом пожеланий студентов. Особо следует учесть, что по ряду вопросов на основе анализа положений соответствующих законов желательны домашние письменные работы (см. далее по тексту).

1. Понятие и основные черты конституционного строя РФ. При ответах на данный вопрос следует исходить из того, что *конституционный строй РФ — это отраженные в Конституции и реально существующие устои жизни общества и государства*. Существующий в РФ конституционный строй характеризуют такие *основные черты*:

- 1) народовластие (народный суверенитет);
- 2) Российское государство как организация всего народа;
- 3) признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;
- 4) демократия как основа образа жизни в России и ее политического режима;
- 5) идеологическое многообразие и политический плюрализм;
- 6) свобода экономической деятельности и многообразие форм собственности.

Студентам следует дать обобщенную характеристику конституционного строя, раскрыть его черты, используя в особенности положения гл. 1 Конституции РФ.

2. Власть в Российской Федерации: суть и формы проявления. При рассмотрении вопроса надо подробнее остановиться на категории «народовластие» (ст. 3 Конституции), обратив внимание на то, что она широка по содержанию и означает: народ управляет всеми государственными и общественными делами *непосредственно и через систему органов*, образуемых либо им самим, либо органами, которые он сформировал.

Власть народа — это так называемая *публичная власть*, она осуществляется: а) в интересах всего народа; б) гласно; в) в обществе и государстве. Свою власть народ реализует в трех основных формах.

Первой формой является *государственная власть*, она представлена суверенным Российской государством в целом (ст. 1, 4 Конституции), а также специальной системой государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти РФ и субъектов РФ, действующих на основе принципа разделения властей (ст. 10–11 Конституции РФ).

Вторая форма власти народа — *общественная власть*. Это власть общественных формирований и групп граждан как средство их самоорганизации (самоуправления).

На семинаре надо показать, что государственную и общественную власть объединяет то, что они исходят от народа. Вместе с тем между ними есть существенная разница.

Государственную власть осуществляет либо народ в целом, либо специальная система государственных органов. Акты (действия) государственной власти распространяются на всех граждан, имеют общебязательный характер, т. е. подлежат исполнению всеми государственными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами; государственная власть добивается следования ее воле методами убеждения, агитации, воспитания, но при необходимости применяет принуждение и систему государственных санкций (наказаний).

Общественную власть осуществляют различные общественные формирования (общественные объединения, религиозные организации, трудовые колlettivi, объединения граждан по месту их жительства и др.) и группы граждан. Их акты (действия) обязательны лишь для соответствующих граждан (например, если вы пришли на митинг, то обязаны подчиняться принятому распорядку его проведения; если вы вступили в партию, то обязаны следовать ее уставу и решениям руководящих органов; если вы пришли на религиозную церемонию, то можете быть ее участником или созерцателем, лишь соблюдая соответствующие правила, и т.п.). Общественная власть опирается на методы общественного воздействия, обычай и традиции; она не может прибегать к государственному влиянию и принуждению для достижения своих целей (не путать с необходимым вмешательством государственных органов и служащих в случае нарушения порядка при проведении общественных акций — например, при усмирении милицией «не понявших» друг друга участников митинга).

В соответствии с Конституцией есть и третья форма власти народа в РФ (публичной власти) — *власть местного самоуправления* (ст. 3, 12, 130–133). Надо показать, что осуществляется эта власть населением в рамках территорий городов (городских поселений, городских округов), районов, сельских поселений, сельских и поселковых населенных пунктов.

В одной части это власть общественная, когда занимается не государственными делами, а вопросами местного значения. Правда, принимаемые при этом ею решения обеспечиваются не только авторитетом местного самоуправления, но и государственной поддержкой местного самоуправления. Но органы местного самоуправления могут наделяться законом и отдельными государственными полномочиями. При осуществлении государственных

полномочий органы местного самоуправления выступают уже как органы государственной власти, поэтому есть основания характеризовать власть местного самоуправления как *общественно-государственную власть*.

3. Российское государство и его конституционные характеристики. При рассмотрении вопроса надо показать роль Российской государства как фундамента конституционного строя РФ. Конституция содержит ряд характеристик нашего государства. Это государство:

- 1) демократическое;
- 2) основанное на признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина;
- 3) служащее интересам народовластия;
- 4) федеративное;
- 5) правовое;
- 6) воспринявшее принцип разделения властей в организации государственной власти;
- 7) имеющее республиканскую форму правления;
- 8) социальное;
- 9) светское.

Перечисленные характеристики Российского государства отражены в его Конституции (ст. 1–3, 5, 7, 8, 10, 14). Следует раскрыть и показать особенности каждой из названных характеристик государства.

В ст. 1 Конституции даны два наименования нашего государства — «Российская Федерация» и «Россия» и сказано, что они равнозначны. Некоторые русские — борцы за интересы русского народа, а также национальные деятели в отдельных регионах страны предлагают использовать понятие «Российская Федерация» для всего государства, а понятие «Россия» — для совокупности территории субъектов РФ, где проживает преимущественно русское население (идея так называемой «Русской республики»). Что вы думаете по данному поводу?

4. Институты непосредственной и представительной демократии в конституционном строе РФ. Обращение к этому вопросу начинается с анализа понятий непосредственной и представительной демократии, их соотношения.

В основе первого понятия — *непосредственная демократия* — идеи прямого правления народа, его руководства собственной жизнью, самоуправления и самоорганизации в общественных

и государственных делах. Народ сам прямо, непосредственно выражает свою волю, осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления.

В одних случаях это выражение воли народа может иметь *обязательный (императивный) и окончательный характер*, т. е. *принятые им решения не требуют утверждения кем-либо* (так называемый императивный референдум, выборы, отзыв народом своих, т. е. избранных им, представителей, принятие решений по ряду вопросов на собраниях в микрорайонах городов и на сходах в сельских населенных пунктах).

В других случаях воля народа носит так называемый *консультативный характер* (опрос народа, или консультативный референдум, обсуждение проектов актов, народные инициативы, петиции и др.). Консультативность в данном случае предполагает, что официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного самоуправления. Однако они не могут пренебречь выраженной волей большинства и вынести решение, противоречащее этой воле. Консультативность также означает, что компетентный орган правомочен на выбор конкретной формулировки решения (однако отражающей, а не искажающей волю народа).

Следует учесть, что набор институтов непосредственной демократии прямо зависит от характера политической системы и концепции власти в соответствующем государстве:

- например, далеко не во всех странах проводятся общегосударственные референдумы — в частности, их нет в США, ФРГ, у нас они предусмотрены;
- при советской системе власти в нашей стране законодательно существовал такой институт прямой демократии, как наказы избирателей депутатам; сегодня они не предусмотрены законами РФ и большинства субъектов РФ, но ряд субъектов ввел институт наказов;
- была в тот же период возможность отзыва избирателями депутатов; сегодня для уровня федеральных выборных органов (Президент РФ, депутаты Государственной Думы) такого института прямой демократии нет. Ранее в значительном количестве субъектов РФ был введен отзыв депутатов, а также выборных должностных лиц государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Затем институт отзыва получил по этим уровням власти и федеральную основу — Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел возмож-

ность института отзыва на уровне местного самоуправления (депутата представительного органа местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления), она сохранена и в Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» допускал отзыв высшего должностного лица субъекта РФ, но в декабре 2004 г. в связи с введением нового порядка наделения полномочиями этого лица отзыв был исключен из Закона;

- юридически предусматривались ранее народные обсуждения проектов законов и других важных решений (официально и сейчас действует российский Закон 1988 г. — см. далее), хотя на практике выглядели как весьма формальное мероприятие. Тем не менее и в наше время данный институт допускается — например, согласно п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы (СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801) она может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении;
- ранее не говорилось в законодательстве, а теперь предусматриваются такие институты, как: публичные слушания, которые организуют органы власти по месту жительства и работы граждан, чтобы узнать их мнение по законопроектам и проблемным вопросам соответствующей территории; петиции; народная правотворческая инициатива.

В общем, у студентов есть возможность подумать и высказать свое мнение о том, какие масштабы непосредственной демократии они видят в государстве, претендующем на то, чтобы считаться демократическим. И вообще: как должны соотноситься правление народа и правление органов?

Второе понятие — «*представительная демократия*» — долгое время связывалось лишь с выборными представительными учреждениями — общегосударственными и местными органами, состоящими из *депутатов*. Безусловно, есть все основания считать эти органы народным представительством, тем более что они состоят из избранных народом и осуществляющих его интересы представителей. Но в систему представительной демократии надо включать также и *избранных народом должностных лиц* (Президент РФ; ранее — главы исполнительной власти субъектов РФ; главы

муниципальных образований, если уставами этих образований предусмотрены их прямые выборы).

Таким образом, студентам следует исходить из того, что в систему народного представительства можно включать все органы и всех лиц, которые *избраны народом* и должны *представлять* его интересы, хотя эти органы и лица могут осуществлять разные функции власти.

Надо также иметь в виду, что в нашей стране до недавнего времени (как во многих других странах) закреплялся принцип производности от народа (т. е. выборности) лишь представительных органов власти; остальные органы формировались собраниями депутатов, а непосредственно избранных населением должностных лиц не было. В конституционном праве сложилась традиция именовать народным представительством и представительными учреждениями лишь общегосударственный парламент и местные выборные коллегиальные органы, состоящие из депутатов. Сегодня понятие «народное представительство» имеет, конечно, более широкие рамки.

На семинаре следовало бы подискутировать по таким проблемам:

- предполагает ли представительная демократия определенные принципы отношений депутатов и других выборных лиц с народом, избирателями, ответственность перед ними или свободу (так называемые «императивный» и «свободный» мандат);
- существует ли «парламентаризм» как особый вид осуществления власти народа, как профессиональная и постоянная деятельность депутатов;
- обязательно ли избрание государственных или муниципальных должностных лиц народом, лучше ли это, чем их избрание, назначение соответственно общегосударственным парламентом или местным собранием депутатов — особенно с учетом расходов на выборы и широким распространением так называемых «грязных» избирательных технологий?

После рассмотрения общих проблем непосредственной и представительной демократии студентам следует обратиться к *теории и практике референдумов* в РФ. Такая необходимость обусловлена рядом обстоятельств: в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ референдум назван наряду с выборами высшим непосредственным выражением власти народа; есть новейшее законодательство о референдумах; была практика референдумов в конституционной истории новейшей России; наконец, существует и немало теоретических проблем, связанных с институтом референдума.

Прежде всего выявляется, в чем суть и назначение референдумов в РФ. Надо разобраться с соотношением понятий: референдум и опрос; императивный и консультативный референдумы; референдум и народное обсуждение законопроектов, вопросов государственной жизни; референдум и народная инициатива.

Далее следует обратиться к истории российских референдумов:

17 марта 1991 г. — о введении поста Президента РСФСР;

25 апреля 1993 г. — вопросы доверия Президенту РФ и социально-экономической политике Президента и Правительства РФ, досрочного прекращения полномочий Президента РФ и народных депутатов РФ;

12 декабря 1993 г. — принятие действующей Конституции РФ.

При подготовке этих вопросов студенты — по их желанию — могут посмотреть ранее действовавшие нормативные акты: Закон РСФСР от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 12. Ст. 230); Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Утвержден Указом Президента РФ от 15 октября 1993 г. // Российская газета. 1993 г. 19 окт.

Далее надо остановиться на современной нормативной основе референдумов. На федеральном уровне это два закона:

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 22 июля 2008 г. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3605. (с многочисленными изменениями и дополнениями).

О референдуме Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г., с изм. от 30 декабря 2006 г., 24 апреля 2008 г. // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2008. № 17. Ст. 1754.

Первый закон посвящен общим правилам любых референдумов в Российской Федерации, второй — обращен непосредственно к референдумам федерального уровня.

На основе Федерального конституционного закона 2004 г. в результате обсуждения должны быть получены ответы на следующие вопросы:

1. Что может быть предметом референдума Российской Федерации?

2. Какие вопросы нельзя выносить на референдум Российской Федерации, какие новшества в этой части появились в последнее время?

3. Какие обстоятельства исключают проведение референдума Российской Федерации?

4. Кому дано право инициативы референдума Российской Федерации?

5. Как осуществляется сбор подписей граждан, сколько подписей надо собрать, куда представляются соответствующие материалы?

6. Что обязан сделать Президент Российской Федерации, получив материалы, связанные с инициативой проведения референдума?

7. Какова роль Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре назначения референдума?

8. В какие сроки может быть проведен референдум Российской Федерации?

9. Каково содержание бюллетеня референдума Российской Федерации и как следует бюллетень?

10. Как определяются результаты референдума Российской Федерации?

11. Какова юридическая сила решения, принятого на референдуме?

Если на семинаре не будет достаточно времени для рассмотрения особенностей референдума РФ, а также референдумов субъектов РФ и местных референдумов, преподаватель дает студентам задание подготовить *домашнюю письменную работу*.

Задача

Студенты одного из вузов г. Москвы решили создать инициативную группу по вынесению на референдум Российской Федерации вопроса об исключении из состава РФ одного субъекта РФ, по «вине» которого постоянно возникает напряженность в общественной и государственной жизни страны.

Возможно ли вынесение на референдум Российской Федерации такого вопроса?

Задача

Группа граждан РФ решила добиваться вынесения на референдум Российской Федерации вопроса о законодательном ограничении числа политических партий в Российской Федерации, поскольку при множестве партий гражданам трудно ориентироваться в их программах и различиях.

Допустимо ли вынесение на референдум Российской Федерации такого вопроса? Является ли он вопросом государственного значения?

Задача

Группа граждан РФ решила добиваться вынесения на референдум Российской Федерации вопроса о ликвидации верхней палаты российского парламента — Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Мотивы: России больше подходит однопалатный парламент; Совет Федерации не играет конструктивной роли в государстве; вместо интеграции общегосударственных и региональных интересов реально палата содействует противостоянию центра и субъектов РФ.

Может ли быть вынесен на референдум Российской Федерации данный вопрос?

Далее студенты дают общий обзор *иных институтов непосредственной демократии* в Российской Федерации: это выборы; отзыв депутатов и выборных должностных лиц; опрос населения (консультативный референдум); всенародные обсуждения важных вопросов государственной жизни; публичные слушания по проектам нормативных актов и вопросам общественного значения, проводимые органами власти по месту жительства и работы граждан; петиции — коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения; народная правотворческая инициатива; наказы избирателей; собрания (сходы) граждан по месту жительства.

Особенно важно при этом понять суть соответствующих институтов и высказать свое мнение об их перспективах.

Завершается рассмотрение четвертого вопроса анализом *системы выборных органов государственной власти и местного самоуправления в РФ*. Надо дать обзор всех уровней и видов избираемых в нашей стране коллегиальных представительных органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления:

- Федеральное Собрание — парламент РФ; Президент Российской Федерации;
- законодательные собрания (это обобщенное их наименование, некоторые так и называются, но есть думы, государственные собрания, государственные советы и др.) субъектов РФ;
- представительные органы местного самоуправления (думы, собрания депутатов, представителей и др.); главы муниципальных образований.

5. Конституционно-правовые основы гражданского общества, политического плюрализма и статуса общественных объединений в РФ. Освещение этого объемного вопроса темы надо начать с рассмотрения категории «гражданское общество» в аспекте его понятия и конституционных основ. Далее следует показать значение для народовластия и политической жизни в России идеологического и политического многообразия, многопартийности и политического плюрализма (ст. 13 Конституции РФ).

Затем надо остановиться на новом институте гражданского общества — *Общественной палате Российской Федерации*, показать ее роль в консолидации общества, взаимодействие с государством, с органами государственной власти и местного самоуправления, в общественном контроле в отношении органов исполнительной власти, местного самоуправления, средств массовой информации. При освещении вопроса следует опирать на Федеральный закон от 4 апреля 2005 г., в ред. Федеральных законов от 27 декабря 2005 г., 30 июня 2007 г., 10 июня 2008 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» (СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2006. № 1. Ст. 6; 2007. № 27. Ст. 3216; 2008. № 24. Ст. 2791).

Далее следует перейти к основам статуса, организации и деятельности *общественных объединений*. Важно при этом иметь в виду, что их конституционно-правовые основы закреплены в ряде источников конституционного права:

Об общественных объединениях. Федеральный закон от 19 мая 1995 г., с изм. и доп., посл. ред. от 2 февраля 2006 г. // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2006. № 6. Ст. 636.

О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности. Федеральный закон РФ от 12 января 1996 г., с изм. и доп., посл. ред. от 9 мая 2005 г. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2005. № 19. Ст. 1752.

О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений. Федеральный закон от 28 июня 1995 г., с изм. и доп., посл. ред. от 22 августа 2004 г. // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503; 2004. № 35. Ст. 3607. .

О благотворительной деятельности и благотворительных организациях. Федеральный закон от 11 августа 1995 г., изм. и доп., посл. ред. от 30 декабря 2006 г. // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 39.

О некоммерческих организациях. Федеральный закон РФ от 12 января 1996 г., с изм. и доп., посл. ред. от 1 декабря 2007 г. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2007. № 30 (ч. 1). Ст. 3604.

Об объединениях работодателей. Федеральный закон от 27 ноября 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 1 декабря 2007 г. // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4741; 2007. № 49. Ст. 6068.

О национально-культурной автономии. Федеральный закон от 17 июня 1996 г., с изм. и доп., посл. ред. от 1 декабря 2007 г. // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965; 2007. № 49. Ст. 6070.

При подготовке и ответах по данному вопросу темы студенты должны иметь в виду, что можно использовать общее понятие «общественные формирования» для всех негосударственных объединений граждан. Оно охватывает:

общественные объединения — действуют в публично-правовой сфере;

религиозные объединения — действуют в религиозно-духовной сфере;

объединения коммерческие — действуют в экономике и имеют целью извлечение прибыли;

объединения некоммерческие — действуют преимущественно в хозяйственной сфере, но не имеют цели извлечения прибыли;

объединения граждан в интересах осуществления территориального общественного самоуправления — действуют по месту их жительства и являются составной частью системы местного самоуправления.

Предметом специального внимания студентов должны стать именно общественные объединения как действующие в публично-правовой сфере и нередко причастные к осуществлению общественной власти как формы публичной власти народа в Российской Федерации.

Поскольку Федеральный закон «Об общественных объединениях» является базовым для всех их разновидностей, на основе норм этого Закона надо получить представление о том, какие общественные объединения могут существовать в РФ, как они создаются и действуют. Для этого надо иметь четкие ответы на вопросы:

1. Что такое общественное объединение?

2. В чем специфика различных организационных форм общественных объединений (общественные организации, политические партии, общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения и органы общественной самодеятельности)?

3. Как образовать общественное объединение? Кто такие учредители, члены и участники общественного объединения?

4. Какие мероприятия надо провести для создания общественного объединения и какие документы полагается при этом принять?

5. Может ли общественное объединение существовать без государственной регистрации? Что дает государственная регистрация самому общественному объединению и государству?

6. Какие права и средства воздействия имеют общественные объединения в области государственной и политической жизни?

7. Какие права имеет общественное объединение в части собственности и хозяйственной деятельности?

8. Как можно приостановить и прекратить деятельность общественного объединения в случае нарушения им закона?

Кроме того, следует иметь в виду, что государство вынуждено определять особенности деятельности общественных объединений не только в целом, но и в экстремальных условиях. Определенные нормы на этот счет содержит Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г., в ред. 30 июня 2003 г., 7 марта 2005 г. (СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2697; 2005. № 10. Ст. 753). Необходимость борьбы с экстремизмом обусловила принятие Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 29 апреля 2008 г. (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2008. № 18. Ст. 1939), в нем также есть правила, связанные с общественными объединениями.

Если на семинаре не будет достаточно времени для рассмотрения перечисленных вопросов, преподаватель может дать студентам задание подготовить *домашнюю письменную работу*.

Часть семинарского занятия надо посвятить *специфике конституционно-правового статуса политических партий*. Он отражен в ряде правовых актов:

О политических партиях. Федеральный закон от 11 июля 2001 г., с изм. и доп., посл. ред. от 26 апреля 2007 г. // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2007. № 18. Ст. 2118.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 1-П по делу о проверке конституцион-

ности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

Временные правила регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции РФ. Утверждены Приказом Минюста РФ от 16 сентября 1994 г. № 19-47-94-94. // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1994. № 12.

На основе Закона о политических партиях надо найти ответы особенно на следующие вопросы:

- 1) понятие политической партии и ее структура;
- 2) ограничения на создание и деятельность политических партий;
- 3) отношения государства и политических партий;
- 4) порядок создания политических партий;
- 5) государственная регистрация политических партий;
- 6) основные положения Закона относительно внутреннего устройства политических партий;
- 7) права и обязанности политической партии; участие политических партий в выборах и референдумах;
- 8) имущество и денежные средства политических партий;
- 9) государственное финансирование политических партий;
- 10) приостановление деятельности и ликвидация политических партий.

Далее приводим информацию о тех документах, которые полезны для более глубокого познания данной темы в части эволюции регулирования статуса политических партий:

- Указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1035;
- Указ Президента РСФСР от 27 апреля 1993 г. «О дополнительных мерах по предотвращению вмешательства политических партий и их структур в деятельность государственных органов, предприятий, учреждений и иных организаций» // Российская газета. 1993. 5 мая;
- Указ Президента РСФСР от 23 августа 1991 г. «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1149;

- Указ Президента РСФСР от 25 августа 1991 г. «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1164;
- Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1164;
- Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. по делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа, 25 августа, 6 ноября 1991 г., а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР // Российская газета. 1992. 12 дек.

Следует иметь в виду, что к деятельности партий в экстремальных ситуациях в определенной мере относятся и нормы упоминавшихся выше Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» и Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Задача

Студенты одного из вузов г. Москвы решили образовать политическую партию с названием «Студенческая партия России». В порядке консультации они обратились в Министерство юстиции Российской Федерации. Однако там им посоветовали не создавать подобной партии, поскольку согласно п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» не допускается создание политических партий по признакам, в частности, профessionальной принадлежности — под такими признаками понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных интересов, а также отражение этих целей в наименовании политической партии. Кроме того, в Законе говорится, что политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии.

Однако студенты не согласились с такой аргументацией на том основании, что студенты не принадлежат к лицам одной профессии, поскольку обучаются разным профессиям и специальностям в своих вузах. Студентов можно отнести к одному социальному слою общества, но Закон не содержит запрета на создание партий по признакам социальной принадлежности. Если в уставе партии будет указана такая цель, как представительство и защита интересов студенчества, это тоже не превратит партию в профессиональную организацию, поскольку речь пойдет не о социально-бытовых интересах, которые защищают профсоюзы вузов,

а о политических интересах. Что касается наименования, оно, конечно, ориентирует на то, что преимущественно партия объединяет студентов, однако устав не будет исключать вступление в партию иных категорий лиц — например, аспирантов, преподавателей, сотрудников вузов и др.

С какой стороной спора вы согласитесь и на основании каких аргументов?

Задача

При регистрации регионального отделения Народной партии в г. Ульяновске территориальный регистрирующий орган юстиции пригласил 100 членов этой партии (на тот момент еще не было внесено изменения в Федеральный закон о повышении минимальной численности региональных отделений партий до 500 членов) для выяснения достоверности их подписей в заявлении о приеме в члены партии.

1) Допустимы ли такие действия территориального регистрирующего органа?

2) Как регистрирующий орган вправе проверить достоверность сведений о количестве членов партии в региональном отделении?

Задача

При регистрации Ленинградского областного отделения Демократической партии России в областном регистрирующем органе юстиции потребовали сдать копии паспортов лиц, учредивших партию в 1990 году. Представители партии отказались это делать, ссылаясь на то, что Закон такого требования не предусматривает, к тому же некоторые из учредителей партии уже ушли из жизни.

Какую сторону данного спора вы бы поддержали?

Задача

При подаче документов на регистрацию одной из политических партий в качестве ее юридического адреса было указано жилое помещение (квартира) лидера партии.

Может ли быть юридическим адресом политической партии жилое помещение (квартира)? (при поиске ответа на вопрос изучите ст. 288 Гражданского кодекса РФ).

Задача

Руководство одной из политических партий решило осуществлять предпринимательскую деятельность путем создания строи-

тельной фирмы с территориальными филиалами для строительства недорогого жилья и обеспечения им на льготных условиях прежде всего членов своей партии. Однако регистрирующий орган для начала в устной форме предупредил руководство партии о недопустимости такой предпринимательской деятельности. Руководство же партии полагало, что оно вправе это делать, поскольку Федеральный закон «О политических партиях» разрешает такой вид предпринимательской деятельности, как продажа или сдача в аренду имеющегося в собственности политической партии движимого и недвижимого имущества (п. 3 ст. 31). Строя жилье на свои средства и становясь тем самым его собственником, а затем, продавая его и получая при этом небольшую прибыль, партия будет ее использовать в целях создания финансовых и материальных условий для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой партии, как об этом говорится в п. 3 ст. 31 Федерального закона.

Как вы разрешите данный спор?

6. Конституционные основы свободы хозяйствования и многообразия форм собственности в Российской Федерации. При подготовке данного вопроса темы следует особое внимание уделить положениям ст. 8, 9, 34, 35, 74, 75 Конституции РФ, в которых провозглашаются свобода экономической деятельности в Российской Федерации, поддержка конкуренции, запрет монополизации и недобросовестной конкуренции, свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории РФ, единство системы и общие принципы налогообложения и сборов в РФ; признаются и равным образом защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Гражданство Российской Федерации

(2 часа)

1. Понятие и общая характеристика гражданства.
2. Порядок приобретения гражданства РФ.
3. Прекращение гражданства РФ.
4. Гражданство детей при изменении гражданства родителей.
5. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве. Производство по делам о гражданстве.
6. Иностранные лица без гражданства: основы конституционно-правового положения в РФ. Конституционно-правовые основы статуса беженцев и вынужденных переселенцев в РФ. Право убежища в РФ.

При подготовке к занятию по данной теме следует изучить ст. 6, 62, 63 Конституции РФ, а также просмотреть специальные акты, имеющие отношение к теме:

О гражданстве Российской Федерации. Федеральный закон от 31 мая 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 4 декабря 2007 г. // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2007. № 50. Ст. 6241.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 15 июля 2008 г. // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3476.

О гражданстве Российской Федерации. Закон РФ от 28 ноября 1991 г., с изменениями и дополнениями от 17 июня 1993 г., 18 января 1995 г. // Российская газета. 6 февраля 1992 г.; Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 6. Ст. 243; 1993. № 29. Ст. 1112-1113; СЗ РФ. 1995. № 7. Ст. 496.

Положение о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г., с изм. и доп., посл. ред. от 24 июля 2007 г. // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601; 2007. № 31. Ст. 4020.

О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию. Федеральный закон от 15 августа 1996 г., с изм. и доп., посл. ред. от 22 июля 2008 г. // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3583.

О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. Федеральный закон от 5 марта 1999 г., с изм. и доп., посл. ред. от 18 июля 2006 г. // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3420.

О беженцах. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г., с изм. и доп., посл. ред. от 30 декабря 2006 г. // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 2956; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29.

Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации. Утвержден Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2001 г., в ред. от 28 марта 2008 г. // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1603; 2008. № 14. Ст. 1412.

О вынужденных переселенцах. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г., с изм. и доп., посл. ред. от 18 июля 2006 г. // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3420.

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. Федеральный закон от 25 июля 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 6 мая 2008 г. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2008. № 19. Ст. 2094.

О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Федеральный закон от 18 июля 2006 г., с изм. и доп. от 1 декабря 2007 г. // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; 2007. № 49. Ст. 6071.

Постановления Конституционного Суда РФ:

от 16 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.А. Смирнова (СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2579);

от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.Я. Авanova (СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 531);

от 2 февраля 1998 г. по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. (СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783);

от 17 февраля 1998 г. по делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Даши Гафура (СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142).

Ключевым актом по теме является Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

1. Понятие и общая характеристика гражданства. Рассмотрение этого вопроса должно помочь студентам уяснить основные понятия и категории, относящиеся к гражданству: что такое гражданство; соотношение граждан данного государства, иностранцев и лиц без гражданства; гражданство и подданство; двойное гражданство; юридический и длящийся характер отношений гражданства; связь интересов физических лиц и государства и ее отражение в гражданстве; защита и покровительство государства в отношении своих граждан, пребывающих за границей.

По результатам рассмотрения первого вопроса студенты должны иметь четкое представление о следующем:

- кто по общему правилу считается гражданами Российской Федерации?
- что такое «единое гражданство Российской Федерации»?

В связи с данным тезисом следует иметь в виду, что Закон о гражданстве РФ 1991 г. наряду с гражданством РФ предусматривал возможность гражданства республик в составе РФ. Некоторые республики ранее ввели свое гражданство и приняли законы о своем гражданстве, другие республики своего гражданства не закрепляли. Ряд ученых и практиков предлагал иметь в РФ единое гражданство, отказаться от категории гражданства субъекта РФ. В Федеральном законе 2002 г. нет упоминания о гражданстве субъектов РФ. Студенты могут высказать свое отношение к наличию или отсутствию гражданства у субъектов РФ, особенно республик в составе РФ. При этом следует учесть также Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. по запросу Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений ст. 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации. В этом Определении Конституционный Суд, не предрешая вопроса о толковании ст. 6 Конституции РФ, посвященной гражданству, тем не менее высказался так, что распределение населения РФ по территориям ее субъектов «не дает оснований говорить о наличии конституционных оснований для установления республикой (государством) как субъектом Российской Федерации своего гражданства» (абз. 4 п. 3.4);

- что означает категория «двойного гражданства» по Конституции РФ (ст. 62) и по Федеральному закону о гражданстве 2002 г.?

2. Порядок приобретения гражданства РФ. Ответы на этот вопрос лучше построить предельно конкретно и на основе норм Федерального закона 2002 г.

При этом следует иметь в виду, что Законом РФ о гражданстве 1991 г. предусматривался такой вариант приобретения гражданства РФ, как признание гражданства. Надо обратиться к соответствующей статье Закона 1991 г. и дать ее толкование. В ходе дискуссии студенты могут обратиться к проблеме *признания гражданства бывших граждан СССР*, проживающих на территории бывших союзных республик СССР, и особенно затронуть такие аспекты:

— Как быть с теми, кто претендовал на сохранение за ними российского гражданства и считал, следовательно, что им не требовалось приобретения российского гражданства, оно и так у них имелось, а с российской стороны достаточно признания их гражданства РФ? Какую позицию занял по данному вопросу Конституционный Суд РФ? (См. названное выше постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. в связи с жалобой А.А. Смирнова.)

— Могло ли быть решением проблемы двойное гражданство? Почему большинство бывших республик в составе СССР отнеслось отрицательно к двойному гражданству?

— Как вы относитесь к законодательству и практике отдельных государств, делящих население на «граждан» и «неграждан»?

Далее на базе Федерального закона 2002 г. следует показать, как реализуются его положения о таких способах приобретения гражданства РФ, как:

- по рождению (при этом четко показать влияние на гражданство ребенка гражданства его родителей);
- в результате приема в гражданство РФ в общем и упрощенном порядке (при этом четко выяснить сроки и условия приобретения гражданства РФ);
- в результате восстановления в гражданстве РФ;
- по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом 2002 г. или международным договором РФ (в том числе выбор гражданства — опция — при изменении Государственной границы РФ).

Давая характеристику различных способов приобретения гражданства РФ, студенты также раскрывают основания отклонения заявлений о приеме в гражданство или восстановлении в гражданстве.

Вместе с тем следует учесть более благоприятные возможности приобретения гражданства Российской Федерации, установлен-

ные при внесении изменений и дополнений в Федеральный закон о гражданстве РФ.

Задача

В., ранее проживавший в России, теперь прибывший в Россию из одной республики бывшего Союза ССР, не приобретавший там местного гражданства, обратился в орган внутренних дел по поводу своего гражданства и получил от работника органа заверения в том, что сохранил гражданство Российской Федерации и может поменять паспорт гражданина бывшего СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

Какие вопросы возникают у вас при оценке этой ситуации?

Задача

В период пребывания в США обоих родителей — граждан Российской Федерации П. у них родился ребенок. Родители получили американские документы, удостоверяющие принадлежность ребенка к гражданству США.

Чье гражданство получает этот ребенок по законодательству Российской Федерации?

Задача

В. является гражданином РФ, его жена — иностранная гражданка. Ребенок родился на территории государства, гражданкой которого является мать.

При каких условиях ребенок приобретает российское гражданство?

Задача

Сотрудник органа внутренних дел, занимавшийся приемом документов от иностранцев, желающих приобрести российское гражданство, пришел к выводу, что иностранный гражданин А. хотя и обладает законным источником средств к существованию на случай приема в гражданство, однако средства эти малы и недостаточны для «нормальной» жизни. На этом основании в приеме документов было отказано.

Правомочен ли сотрудник оценивать уровень обеспеченности либо только устанавливает наличие законного источника средств к существованию?

Задача

Сотрудник органа внутренних дел, занимавшийся приемом документов от иностранцев, желающих приобрести российское

гражданство, отказался принять документы у иностранного гражданина В. Основание: при беседе он убедился, что В. плохо владеет русским языком.

Правомочно ли поступил сотрудник?

Задача

Иностранный гражданин И. хотел приобрести российское гражданство по тому основанию, что он уже более трех лет состоит в браке с гражданкой Российской Федерации. Однако ему отказали в приеме документов, поскольку супруги проживают за границей.

1) Правомерен ли отказ?

2) Как следует поступить, если супруги проживают в Российской Федерации?

3. Прекращение гражданства РФ. При ответе по данному вопросу надо показать особенности прекращения гражданства РФ: *выход из гражданства РФ лица, проживающего на территории РФ; выход из гражданства РФ лица, проживающего на территории иностранного государства; оптация*. Следует раскрыть основания отказа в выходе из гражданства РФ.

Ранее законодательство СССР предусматривало такую меру, как лишение гражданства. Российская Федерация такой меры не предусматривает и вообще провозглашает невозможность лишения гражданства (ч. 3 ст. 6 Конституции). Лишение (утрата, прекращение) гражданства допускается законодательством некоторых зарубежных стран (например, при поступлении на государственную гражданскую службу, на военную службу иностранного государства и др.). Изложите ваше отношение к этой мере.

Задача

Представьте ситуацию: гражданин Российской Федерации М. выезжает по туристической путевке, к примеру, во Францию. По окончании тура самовольно решает не возвращаться в Россию. Затем переезжает в Израиль, где получает право на постоянное проживание и израильское гражданство. По истечении времени М. обращается в российское консульство с заявлением о выходе из гражданства Российской Федерации в порядке регистрации.

1) Как бы вы разрешили данный вопрос по Закону о гражданстве РФ 1991 г.? Можно ли было разрешить М. выход из гражданства РФ в порядке регистрации?

2) Как следует решать вопрос о выходе М. из гражданства Российской Федерации с учетом п. 2 ст. 19 и п. «в» ст. 20 Федерального закона 2002 г.?

4. Гражданство детей при изменении гражданства родителей. При подготовке ответа следует обратить внимание на значение возраста детей для решения вопроса об их гражданстве, на изменение гражданства детей при изменении гражданства обоих родителей или одного из них, при усыновлении.

Задача

Ожидавшая ребенка одинокая мать — гражданка Российской Федерации И. выехала в США. После рождения ребенка в США И. за материальное вознаграждение отказалась от своих прав на ребенка в пользу его усыновления американской супружеской парой.

- 1) *Имеет ли в данном случае правовое значение решение матери?*
- 2) *Достаточно ли желания матери для усыновления ребенка иностранцами по российскому законодательству?*
- 3) *Будет ли иметь правовое значение для российской стороны решение американских властей о разрешении усыновления ребенка гражданами США?*

5. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве. Производство по делам о гражданстве. Ответы по данному вопросу должны содержать информацию о *полномочиях* в сфере гражданства Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти в сферах внутренних дел, иностранных дел. Особо следует сказать о роли Федеральной миграционной службы и ее территориальных органов.

С учетом Федерального закона о гражданстве и Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства следует показать *порядок производства по делам о гражданстве, порядок и сроки принятия решений, даты приобретения или прекращения гражданства РФ, возможность обжалования гражданами решений полномочных органов об отклонении заявлений и об отказе в рассмотрении заявлений по вопросам гражданства.*

6. Иностранные и лица без гражданства: основы конституционно-правового положения в РФ. Конституционно-правовые основы статуса беженцев и вынужденных переселенцев в РФ. Право убежища в РФ. При подготовке вопроса следует ориентироваться на перечисленные выше акты, а также на современную обстановку в России.

Для характеристики статуса *иностранных граждан в РФ и лиц без гражданства* ключевым актом является Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Фе-

дерации». Вместе с тем следует иметь в виду, что законодательство РФ отдельно определяет специфику положения таких категорий иностранных граждан, как *беженцы и лица, находящиеся о политическом убежище и о временном убежище*.

Неспокойная ситуация в отдельных регионах Российской Федерации, на территории ряда бывших республик в составе СССР и в мире породила для России проблему *вынужденных переселенцев*, т. е. граждан РФ, вынужденных не по своему желанию, а из-за опасности для жизни и здоровья менять место своего пребывания и жительства (их главное отличие от беженцев состоит прежде всего в том, что беженцами являются иностранные граждане и лица без гражданства).

Конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации (2 часа)

1. Принципы конституционного статуса личности в РФ.
2. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина в РФ.
3. Проблемы обеспечения свободы личности, гарантий и защиты основных прав и свобод человека и гражданина в РФ.

1. Принципы конституционного статуса личности в РФ. При рассмотрении вопроса студентам следует, исходя из концепции, воспринятой современным российским законодательством, охарактеризовать исходные *принципы конституционного статуса личности*, каковыми являются:

- 1) свобода личности;
- 2) принадлежность человеку основных прав и свобод от рождения и их неотчуждаемость;
- 3) соответствие статуса личности в Российском государстве требованиям и стандартам, сложившимся в мировом сообществе;
- 4) сочетание индивидуальных интересов личности с интересами других лиц, общества и государства;
- 5) всеобщность основных прав, свобод и обязанностей;
- 6) юридическое равенство, т. е. равноправие граждан, включая равенство всех перед законом и судом, равные права и свободы для мужчины и женщины;
- 7) непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, соответствие конституционным основам статуса личности его закрепления в текущем законодательстве и практической реализации;
- 8) гарантированность конституционного статуса личности, ее прав и свобод.

В ходе рассмотрения первого вопроса студентам следует опираться на нормы Конституции РФ, особенно ст. 2, 6 ч. 2, 15 (ч. 2 и 4), 17, 18, 19, 55, 64.

Надо также раскрыть понятия «человек» и «гражданин», показать их связь с естественным и общественным предназначением личности.

2. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина в РФ. Рассмотрение вопроса начинается с *понятий* основных прав и свобод и основных обязанностей.

Далее студенты останавливаются на *классификации* основных прав, свобод и обязанностей. Обосновывая классификацию, надо пояснить, почему на первое место мы ставим личные права и свободы человека и гражданина; показать, что участие гражданина в общественной жизни не обязательно выражается в участии в государственных делах или политических мероприятиях, хотя предполагает и такие возможности.

Неплохо бы коснуться прежних классификаций основных прав, свобод и обязанностей, в особенности пояснить, почему раньше на первое место ставили основные права и свободы в экономической и социальной сфере, далее — в политической жизни и после этого — в сфере личной жизни и индивидуальной свободы.

В конституционном праве есть два подхода к классификации основных обязанностей граждан. Согласно одному подходу основные обязанности не существуют отдельно от прав и свобод, поэтому и должны включаться в соответствующие группы. Согласно другому подходу, основные обязанности следует рассматривать как отдельную группу, с тем чтобы лучше отразить их роль в статусе личности. Студенты могут высказать свою точку зрения по данному вопросу и привести обоснования.

После этого надо охарактеризовать каждую из четырех групп основных прав и свобод:

- а) личные (или в сфере личной жизни и индивидуальной свободы);
- б) публично-политические (или в публично-политической сфере);
- в) экономические, социальные и культурные (или в сфере экономической, социальной и культурной жизни);
- г) права по защите других прав и свобод.

Более глубокому изучению отдельных прав и свобод способствует обращение к посвященным им нормативным актам:

Декларация прав и свобод человека и гражданина. Принята Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. // Ведомости. 1991. № 52. Ст. 1865;

О государственном языке Российской Федерации. Федеральный закон от 1 июня 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199;

О языках народов Российской Федерации. Закон РСФСР от 25 октября 1991 г., с изм. и доп., от 24 июля 1998 г., 11 декабря 2002 г. //

Ведомости. 1991. № 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3804; 2002. № 50. Ст. 4926;

Декларация о языках народов России. Принята Верховным Советом РСФСР 25 октября 1991 г. // *Ведомости.* 1991. № 50. Ст. 1742;

О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Закон РФ от 25 июня 1993 г., с изм. и доп. от 2 ноября 2004 г., 18 июля 2006 г. // *Ведомости.* 1993. 32. Ст. 1227; СЗ РФ. 2004. № 45. Ст. 4377; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3420;

О свободе совести и о религиозных объединениях. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г., с изм. и доп., посл. ред. от 28 февраля 2008 г. // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465; 2008. № 9. Ст. 813;

О средствах массовой информации. Закон РФ от 27 декабря 1991 г., с изм. и доп., посл. ред. от 24 июля 2007 г. // *Ведомости.* 1992. № 22. Ст. 300; СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4008;

Об информации, информационных технологиях и о защите информации. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448;

О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485;

О противодействии экстремистской деятельности. Федеральный закон от 25 июля 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 29 апреля 2008 г. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2008. № 18. Ст. 1939;

Об образовании. Закон РСФСР от 10 июля 1992 г., с изм. и доп., посл. ред. от 24 апреля 2008 г. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150; 2008. № 17. Ст. 1757;

О высшем и послевузовском профессиональном образовании. Федеральный закон от 22 августа 1996 г., с изм. и доп., посл. ред. от 24 апреля 2008 г. // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135; 2008. № 17. Ст. 1757;

Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Приняты 9 октября 1992 г., с изм. и доп., посл. ред. от 29 декабря 2006 г. // *Ведомости.* 1992. № 46. Ст. 2615; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21;

О воинской обязанности и военной службе. Федеральный закон от 28 марта 1998 г., с изм. и доп., посл. ред. от 4 декабря 2007 г. // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2007. № 50. Ст. 6241;

Об альтернативной гражданской службе. Федеральный закон от 25 июля 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 6 июля 2006 г. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030; 2006. № 29. Ст. 3122;

Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Закон РФ от 27 апреля 1993 г., в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г. // *Ведомости.* 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970;

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г., с изм. от 16 октября 2006 г., 10 июня 2008 г. // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2006. № 43. Ст. 4411; 2008. № 24. Ст. 2788.

Задача

Часть 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации гласит: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

Глава одного из районов Н-ской области издал постановление о порядке ознакомления граждан с интересующими их документами и материалами, связанными с деятельностью районной администрации. В постановлении, в частности, предусмотрено: для получения интересующей его информации гражданин должен явиться лично в администрацию района и подать заявление в письменном виде на имя главы района; в заявлении гражданин должен обосновать свою просьбу и прежде всего доказать, что соответствующие документы и материалы непосредственно затрагивают его права и свободы, причем это должны быть личные интересы; гражданину предоставляется возможность ознакомиться с документами и материалами в помещении районной администрации; если гражданин желает получить копии документов и материалов, он должен оплатить их изготовление по ставкам, определенным постановлением.

1) *Вправе ли вообще глава района регулировать своим нормативным актом подобные вопросы?*

2) *Если он вправе это делать, то обоснованно ли предусмотрено документом, что:*

a) гражданин должен лично явиться в администрацию района; не вправе ли гражданин в установленном порядке поручить представлять свои интересы другому лицу?

b) интересующие гражданина документы и материалы должны затрагивать его личные права и свободы;

c) гражданин обязан оплатить изготовление копий интересующих его документов и материалов?

Задача

Представители одной из созданных в Москве национально-культурных общин на встрече с руководством Мэрии г. Москвы высказали такую позицию. В ч. 2 ст. 26 Конституции РФ говорится: «Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». Они имеют право не только на создание школы с обучением на своем родном языке, но и на финансирование ее работы из городского бюджета Москвы.

По мнению некоторых представителей Мэрии, школы с обучением на родном языке создаются в соответствующих «национальных» субъектах РФ. Если же представители нации проживают за пределами республики, автономной области, автономного округа, их дети получают общее образование в школах на языке по месту проживания, а национальный язык могут изучать самостоятельно. Но идя навстречу пожеланиям национально-культурной общины, Мэрия готова пойти на создание в одной из школ классов (групп) для изучения данного языка, оплачивать из бюджета труд соответствующих педагогов, в остальном же преподавание будет осуществляться на русском языке по принятым программам. При этом представители Мэрии ссылались на Федеральный закон «Об образовании», согласно которому: «Граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования... Право граждан на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также условий для их функционирования» (ст. 6). Они ссылались также на Федеральный закон «О языках народов Российской Федерации», согласно которому: «Гражданам Российской Федерации, проживающим за пределами своих национально-государственных и национально-территориальных образований, а также не имеющим таковых, представителям малочисленных народов и этнических групп государство оказывает содействие в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независимо от их количества и в соответствии с их потребностями».

1) Найдите ли вы убедительными доводы представителей Мэрии?

2) Если граждан соответствующей национальной принадлежности так много, что требуется отдельная школа для их обучения на

родном языке, кто, по вашему мнению, должен взять на себя финансирование: а) субъект РФ по месту проживания граждан; б) субъект РФ, к которому они относятся по национальной принадлежности; в) федеральный бюджет?

3) Как вы полагаете, есть ли особенности применения норм о языке обучения для граждан Российской Федерации, если они принадлежат к народам, имеющим государственность за пределами РФ, а также для иностранных граждан?

3. Проблемы обеспечения свободы личности, гарантii и защиты основных прав и свобод человека и гражданина в РФ. При обсуждении вопроса надо остановиться на проблемах пределов конституционной свободы личности, гарантiiх и формах защиты основных прав и свобод человека и гражданина, в том числе следует сказать:

о значении материальных факторов как основы прав и свобод граждан;

об общей атмосфере в обществе и государстве, политическом (государственном) режиме и их значении в обеспечении основных прав и свобод;

о возможностях самих граждан в реализации своих прав и свобод и их защите;

о роли традиционных и новых форм защиты, в том числе о судебной защите конституционных прав, включая публично-политические (избирательное право, свобода шествий и демонстраций и др.); об Уполномоченном по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции); о роли Конституционного Суда РФ (см., в частности, ч. 4 ст. 125 Конституции); о возможностях обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46 Конституции).

Федеративное устройство России

(4 часа)

- Идеи федерализма, унитаризма и автономии и их воплощение в практике государственного строительства России в XX – начале XXI века.**
- Современная модель федеративного устройства России. Принципы федерации в России.**
- Основные характеристики России как федеративного государства.**
- Субъекты Российской Федерации: виды и правовой статус.**
- Компетенция РФ и ее субъектов.**
- Формы взаимодействия РФ и ее субъектов. Обеспечение сочетания общегосударственных и региональных интересов в РФ. Федеральные округа и их роль в государственном строительстве России.**

Идеи федерализма, унитаризма и автономии и их воплощение в практике государственного строительства России в XX – начале XXI века. Рассмотрение вопроса может стать обстоятельным обсуждением идей в области национально-государственного устройства и их воплощения в России. Особенno следует остановиться на сущности федерации, борьбе вокруг идеи федерализации России, которая была по 1917 г. включительно унитарным государством. Надо коснуться причин провозглашения Российской Социалистической Республики в январе 1918 г. федеративным государством и показать дальнейшее развитие РСФСР.

При этом желательно помнить, что по идеям, ставшим тогда господствующими, основой устройства государства должен быть национальный вопрос. Любые проживающие на своей территории нации могут создать национально-государственные единицы. Одни из них сразу провозглашают себя государствами — национальными республиками. Другие входят на началах *территориальной (областной) автономии* в состав большого государства (при этом его внутренняя организация, если автономных единиц будет много, может строиться по федеративному признаку — это и предполагалось для РСФСР; т. е. количество может дать новое качество). Несколько наиболее крупных республик, созданных по национальному признаку на территории бывшей Российской империи, могут объединиться и создать *федеративный союз*. Если же в государстве

преобладающей является одна нация, это государство является *унитарным*, делится на *административно-территориальные единицы*, которые в совокупности федеративным объединением стать не могут. Ничего не меняет и наличие одной-двух автономных (национально-территориальных) единиц, т. е. малое количество не дает нового качества.

Четыре аспекта проблемы при этом в особенности заслуживают внимания:

а) РСФСР относительно недолго была самостоятельным государством. В 1922 г. РСФСР, Украина, Белоруссия и ЗСФСР совместно создали Союз ССР. С этого времени и многие десятилетия РСФСР развивалась всего лишь как одна из союзных республик в составе СССР. В равной мере неправильно, во-первых, отождествлять РСФСР с СССР, во-вторых, говорить о развитии РСФСР с 1922 по 1991 годы так, как будто бы государства СССР не существовало (а такой подход наблюдается в последнее время);

б) роль СССР как союзного федеративного государства, статус союзных республик (в том числе и РСФСР) в составе Союза ССР;

в) несмотря на наличие слова «федеративная», в названии у РСФСР в тот период практически отсутствовали юридические признаки федеративного государства — все они были перенесены на уровень СССР. В частности, не было даже ясности в том, кто является субъектами РСФСР как федерации и как разграничиваются между ними полномочия; в Верховном Совете РСФСР не создавалось палаты по национальному признаку;

г) постепенное приобретение Россией признаков федеративного государства — в частности, избрание Съезда народных депутатов РСФСР по территориальным и национально-территориальным округам, преобразование Верховного Совета РСФСР в постоянно действующий двухпалатный орган (1989 г.).

По ходу обсуждения следует также показать пути укрепления положения Российской Федерации в составе СССР в 1990-е годы и обретение ею характера независимого государства после прекращения существования Союза ССР. При этом важны следующие документы:

Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Принята I Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. // Ведомости. 1990. № 2. Ст. 22;

О денонсации Договора об образовании СССР. Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. // Ведомости. 1991. № 51. Ст. 1799;

Об изменении наименования государства Российской Советская Социалистическая Республика. Закон РСФСР от 25 декабря 1991 г. // Ведомости. 1992. № 2. Ст. 62.

Следует иметь в виду, что развитие России как независимого государства и субъекта международного права после прекращения существования СССР сочетается с ее политикой сохранения тесных связей с другими бывшими союзными республиками Союза ССР. Через СНГ и двухсторонние контакты Российская Федерация способствует развитию равноправных экономических, межнациональных, культурных, межличностных и других отношений между нашими государствами и народами.

2. Современная модель федеративного устройства России. Принципы федерации в России. При обсуждении этого вопроса надо показать, что к 1992 г. в России сформировалась принципиально новая модель федеративного устройства. Как было сказано ранее, долгое время в нашей стране считалось, что основой государственного устройства может быть только национальный принцип, а территория, на которой проживает большая нация, делится лишь на административно-территориальные единицы. Теперь было признано возможным толкование федеративного устройства России таким образом, по которому ее субъектами являются единицы, созданные как по национально-территориальному, так и по территориальному признакам.

Долгое время в РСФСР не было ясности по вопросу, кто же субъекты РСФСР как федеративного государства. Бессспорно считалось, что ими являются республики в составе РСФСР (ранее назывались автономными республиками). Многие склонялись к тому, чтобы считать субъектами Российской Федерации также автономные единицы — автономные области (до 1991 г. их было пять — Адыгейская, Карачаево-Черкесская, Горно-Алтайская, Хакасская и Еврейская, теперь осталась лишь Еврейская, остальные преобразованы в республики в составе РФ), а также автономные округа (их всего десять). Наконец, возникла идея считать субъектами Федерации также крупные территориальные единицы, входящие в РСФСР, — края, области и города республиканского подчинения (Москва и Ленинград, позже Санкт-Петербург), которые впоследствии стали называться городами федерального значения.

В итоге анализа станет очевидно, что субъектами Российской Федерации были провозглашены:

республики (по Конституции 1993 г. — государства);

национально-территориальные (автономные) образования — автономная область, автономные округа;
территориальные образования — края, области, города федерального значения.

Сначала новая федеративная природа России была отражена в трех Договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и соответствующими республиками, автономной области и автономных округов, краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга — в совокупности эти три акта обобщенно именуются *Федеративным договором*. Затем 21 апреля 1992 г. положения Федеративного договора были воплощены в Конституции РФ, а сам он был объявлен составной частью Конституции. Надо раскрыть роль *Федеративного договора* от 31 марта 1992 г. и конституционной реформы от 21 апреля 1992 г. для закрепления новой природы федеративного устройства России.

Важную роль на этом же пути сыграла и действующая Конституция РФ. Она отразила подобную федеративную природу России. Вместе с тем следует иметь в виду следующее: по Федеративному договору и по Конституции 1978 г. перечисленные субъекты не были равными в своих правах (определенные преимущества имели республики) — напомним, что федерация, в которой субъекты юридически равны, называется *симметричной*, если же они юридически не равны, такая федерация считается *асимметричной*. Неравенство в правах вызывало определенные трения между субъектами РФ. В попытках подняться в статусе до уровня республик отдельные области заявляли себя республиками (например, Свердловская область в 1993 г. — Уральской республикой). Однако центр не поддержал таких устремлений (та же Свердловская область так и осталась областью). И вместе с тем данная проблема была учтена при создании Конституции 1993 г. В ней закреплен принцип равноправия субъектов РФ (ст. 5). Но идея обеспечения подлинного юридического равенства субъектов продолжает оставаться актуальной. И государству многое надо делать для укрепления своего единства, гармонии общегосударственных и региональных интересов.

Рассматривая вопрос о современной модели федерации в России, следует принять во внимание то, что это *конституционная* федерация. Ее основой является Конституция РФ. Нельзя считать Россию ни договорной федерацией, ни договорно-конституционной федерацией. Это означает, что первостепенную роль в регулировании федеративных отношений играют Конституция РФ и федеральные законы.

Действующая Конституция РФ (ч. 3 ст. 11) гласит, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется *настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий*. Однако согласно заключительным и переходным положениям Конституции Федеративный договор действует лишь в той части, в какой соответствует Конституции РФ.

В период 1994–1999 гг. особое распространение получили *двустворные договоры* между РФ и субъектами РФ. Первым из них стал Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», подписанный их Президентами 15 февраля 1994 г.

После этого договоры были заключены со многими другими субъектами РФ (порядка 46), зачастую они сопровождались пакетами соглашений между органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ. С текстами договоров можно познакомиться в сборниках:

Федеральное конституционное право: Основные источники по состоянию на 15 сентября 1996 г. / Сост. и авт. вступит. статьи Б.А. Страшун. М., 1996;

Федерализм власти и власть федерализма / Отв. ред. М.Н. Губенко. М., 1997;

Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий: В 2 ч. М., 1997.

Следует остановиться на природе и значении этих документов. В частности, в литературе высказаны такие мнения:

- договоры играют весьма важную и конструктивную роль в становлении федеративных отношений, в определенных отношениях по своему значению они выше норм Конституции РФ, конституций, уставов субъектов РФ;
- договоры играют деструктивную роль, поскольку ведут, во-первых, к неравенству субъектов РФ, во-вторых, обесценивают значение норм Конституции РФ и федеральных законов, в то время как именно на конституционно-законодательной основе и должна развиваться Федерация, а договоры призваны иметь лишь вспомогательное значение.

В ходе дискуссии студенты излагают свою оценку договоров, но учитывают, что Федеральный закон 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» однозначно определил, что *отношения в Российской Федерации регулируются Конституцией РФ, федеральными законами, а двухсторонними договорами — лишь в той мере, в какой это вытекает из законодательного регулирования*. Кроме того, этот Закон положил конец прежней практике, когда договоры заключали Президент РФ и глава исполнительной власти субъекта без всякого участия законодательных властей. Теперь проект договора надлежало обсудить Совету Федерации, а в субъекте РФ — его органу законодательной (представительной) власти.

Начиная с осени 2001 г. по инициативе второго Президента РФ появилась тенденция заключения договоров *Центра и многих субъектов РФ о прекращении действия ранее заключенных двухсторонних договоров*. Официальный мотив — достижение целей ранее заключенных договоров; реально можно говорить об отказе от договорного регулирования в пользу единства законодательного регулирования.

Теперь договоры могут использоваться как дополнительное средство, если это предусмотрено в федеральных законах. Этот подход воплотил Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции 2003 г. В этот акт было перенесено из Закона 1999 г. «О принципах и порядке разграничения...» (который утратил силу) регулирование порядка заключения двухсторонних договоров, и теперь также предусмотрено, что такие договоры подлежат утверждению федеральным законом и действуют не более 10 лет.

Обращаясь к характеристике *принципов федерации* в России, надо исходить из того, что ими можно считать:

- 1) принцип построения Российской Федерации на сочетании национально-территориального и территориального начал;
- 2) принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации;
- 3) принцип государственной целостности Российской Федерации; принцип равноправия субъектов Российской Федерации;
- 4) принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;

5) принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации.

На семинаре следует раскрыть их содержание на основе Конституции Российской Федерации и реальной практики федеративных отношений.

3. Основные характеристики России как федеративного государства. Надо охарактеризовать природу РФ не просто как государства, а именно *федеративного* государства со всеми его атрибутами:

- 1) единство;
- 2) суверенитет, территориальная целостность и верховенство;
- 3) гражданство;
- 4) свои Конституция и законодательство; наличие компетенций;
- 5) система государственных органов;
- 6) единые экономическое пространство, организация экономической деятельности, кредитная система, денежная единица, система налогов;
- 7) армия, органы безопасности и охраны общественного порядка;
- 8) государственный язык;
- 9) символы государства — столица, герб, гимн, флаг.

При освещении данного вопроса следует опираться на ст. 1, 3–6, 67–71, 74–75 Конституции.

При рассмотрении проблемы государственного суверенитета Российской Федерации, особенно в соотношении с претензиями отдельных субъектов РФ на свой суверенитет, надо учесть решения Конституционного Суда РФ:

постановление от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728;

определение от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия–Алания и Республики Татарстан // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

Что касается новой государственной символики РФ, сначала она закреплялась Указами Президента РФ от 11 декабря 1993 г.

(с последующими изменениями и дополнениями). Поскольку согласно Конституции РФ по данному поводу положено иметь федеральные конституционные законы, они в конце концов появились:

О Государственном флаге Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г., с изм. и доп., посл. ред. от 7 марта 2005 г. // СЗ РФ. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5020; 2005. № 10. Ст. 753;

О Государственном гербе Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г., с изм. и доп., посл. ред. от 30 июня 2003 г. // СЗ РФ. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5021; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2696;

О Государственном гимне Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г., с изм. и доп. от 22 марта 2001 г. // СЗ РФ. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5022; 2001. № 13. Ст. 1139.

Столицей РФ является город Москва (ч. 2 ст. 70 Конституции РФ). Статус столицы по Конституции РФ устанавливается федеральным законом. На сегодня действует Закон РФ от 15 апреля 1993 г., с изм. и доп., посл. ред. от 26 июня 2007 г. «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости. 1993. № 19. Ст. 683; СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3213.

4. Субъекты Российской Федерации: виды и правовой статус. Следует охарактеризовать виды субъектов, входящих в состав Российской Федерации — это *республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа*.

Рассматривая вопросы статуса субъектов РФ в целом и особенности отдельных их видов (ст. 5, 65–69, 77–78 Конституции), желательно не оставить без внимания ряд аспектов:

- последовательность перечисления субъектов РФ в ч. 1 ст. 65 Конституции;
- республики именуются в Конституции РФ *государствами* и имеют в качестве главного юридического акта свою конституцию (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 66);
- не совсем ясна природа краев, областей и городов федерального значения — считать ли их просто территориальными или же *территориально-государственными* (*государственно-территориальными*) образованиями (Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений рассматривает их как *территориально-государственные образования*);
- согласно Конституции РФ автономные округа состоят в РФ, но могут входить и в состав края, области (это так и есть по-

чи для всех автономных округов, исключение составляет лишь Чукотский автономный округ, ранее он состоял в Магаданской области, сейчас входит непосредственно в РФ); не совсем ясно, каков их статус при вхождении в состав края, области и как строятся взаимоотношения с соответствующими краями, областями. Интересны два постановления Конституционного Суда РФ, имеющие отношение к данной проблеме: от 11 мая 1993 г. по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» (См.: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999). М.: НОРМА. 2000); от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 положения о вхождении автономного округа в состав края, области (СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581).

Характеризуя статус субъектов РФ, следует иметь в виду то, что он определяется как *Конституцией РФ, так и основополагающим актом самого субъекта — это конституции республик, уставы иных субъектов РФ*.

У каждого субъекта РФ есть свое *право на законодательство*. Для понимания сути отношений между РФ и ее субъектами в вопросах правового регулирования важное значение имеет рассмотрение ст. 4 и 76 Конституции РФ. С одной стороны, они предполагают единство законодательных основ нашей Федерации, обязанность субъектов следовать актам федерального уровня, принятым по вопросам ведения РФ. С другой стороны, в ст. 76 содержатся гарантии самостоятельности субъектов РФ в вопросах их собственного ведения, включая и законодательную деятельность.

Государственная собственность в Российской Федерации подразделяется на *федеральную и собственность субъектов РФ*. Однако субъекты РФ не вправе объявить исключительно своим достоянием землю, иные природные ресурсы и иные материальные объекты по признаку их расположения на территории субъекта РФ (см. указанные выше постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. и его определение от 27 июня 2000 г.).

Кроме того, при характеристике статуса субъектов надо учитывать, что Россия является *единой территорией* с точки зрения хозяйственно-экономической. Согласно ч. 1 ст. 8 Конституции в РФ гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Конс-

титуция (ч. 1 ст. 74) не допускает на территории РФ установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Это требование обязательно для субъектов РФ.

Субъекты РФ имеют *свою систему органов государственной власти*. Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 77), эта система устанавливается субъектами самостоятельно — однако в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Такой акт имеется — это Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (с изм. и доп.).

Для статуса субъектов РФ в части своих государственных органов необходимо иметь в виду следующее:

- субъекты не вправе создавать какие-либо чрезвычайные органы, а также органы, не соответствующие республиканской форме правления (ч. ст. 1 Конституции РФ) и принципу разделения властей (ст. 10);
- наличие органов государственной власти у субъектов РФ не препятствует осуществлению власти на всей территории РФ, включая и территории конкретных субъектов РФ, органами государственной власти Российской Федерации, причем субъекты РФ обязаны содействовать деятельности федеральных органов государственной власти;
- федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ), в том числе и действующих в рамках территорий субъектов РФ;
- в пределах ведения РФ и полномочий РФ по вопросам совместного ведения (см. следующий вопрос данной темы) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), а это значит, что в данном случае органы Федерации являются вышестоящими для органов субъектов РФ.

Конституция РФ (ч. 1 и 2 ст. 68), устанавливая, что государственным языком в Российской Федерации на всей ее территории является русский язык, в то же время позволяет республикам устанавливать свои государственные языки, которые в органах го-

сударственной власти, местного самоуправления, в госучреждениях республики употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации (но не вместо него!). По другим субъектам о государственных языках не говорится, но согласно Конституции (ч. 3 ст. 68) Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Для статуса субъекта РФ важно и то, что он имеет *право на международные и внешнеэкономические связи* (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Однако это право не является абсолютным, Российской Федерации координирует соответствующую деятельность субъектов. Имеется *Федеральный закон от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»*.

Следует обратить внимание на такую особенность статуса субъектов: в РФ не предусмотрено права их одностороннего выхода из Российской Федерации.

И, наконец, еще одно требование: субъекты *не вправе в одностороннем порядке изменить свой статус, необходимо взаимное согласие РФ и субъекта РФ и принятие федерального конституционного закона* (ч. 5 ст. 66 Конституции). К данной проблеме студенты уже частично обращались при рассмотрении темы 2 в связи с внесением изменений в Конституцию РФ.

В Российской Федерации первоначально было 89 субъектов, сейчас — 83 субъекта. Уменьшение числа субъектов объясняется тем, что образованы новые субъекты РФ путем объединения существующих (ранее соответствующие данные приводились). Такого большого количества субъектов не имеет никакая иная федерация в мире. В нашей стране регулярно обсуждается вопрос о *возможности сокращения количества субъектов* посредством их объединения. Студенты могут высказать свои суждения по данному поводу. В особенности следует учесть *Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г., в ред. от 31 октября 2005 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»*. Не предполагает ли Закон тенденцию к объединению субъектов РФ, поскольку говорит об образовании новых субъектов РФ путем объединения двух и более существующих субъектов РФ?

На базе названного акта есть ряд примеров объединения. Желательно изучить соответствующие акты и дать оценку процесса. Это упоминавшиеся Федеральные конституционные законы от 25 марта 2004 г. об образовании нового субъекта РФ — Пермского

края в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», от 14 октября 2005 г. об образовании нового субъекта РФ — Красноярского края в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов; от 12 июля 2006 г. об образовании нового субъекта РФ — Камчатского края в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа; от 30 декабря 2006 г. об образовании нового субъекта РФ — Иркутской области в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа; от 21 июля 2007 г. об образовании нового субъекта РФ — Забайкальского края в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа.

5. Компетенция РФ и ее субъектов. Обращаясь к этому вопросу темы, желательно сначала немного поговорить о возможных вариантах распределения компетенции между федерацией и ее субъектами. Эти варианты могут быть разными:

закрепление определенного круга полномочий за федерацией и оставление всех остальных вопросов в ведении субъектов;

закрепление определенного круга полномочий за субъектами и оставление всех остальных вопросов в ведении федерации;

использование принципа, по которому федерация преимущественно осуществляет нормативно-правовое регулирование (создание нормативно-правовой базы) общественных отношений, а к ведению субъектов относится правоприменение;

закрепление вопросов исключительного ведения федерации, вопросов совместного ведения федерации и субъектов, с оставлением всех остальных вопросов в ведении субъектов (причем с введением или без введения принципа так называемых конкурирующих полномочий — когда в вопросах совместного ведения субъект вправе урегулировать общественные отношения, если еще не принят необходимый акт федерации, а после появления такого акта приводит в соответствие с ним свое регулирование).

Анализируя эти варианты, с учетом ст. 71–73 Конституции РФ, студенты, конечно, увидят, что в нашей Федерации применен последний из названных вариантов. Однако при этом следует иметь в виду, что Конституция РФ в большей мере ориентирована на разделение *предметов ведения* (сфер государственной, экономической, социально-культурной жизни) между Российской Федерацией и ее субъектами — *исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения РФ и ее субъектов, исключительного ведения*

субъектов РФ. Естественно, что в вопросах исключительного ведения РФ все полномочия принадлежат Российской Федерации, а субъекты могут влиять на их осуществление через соответствующие федеральные органы. В сферах же совместного ведения разделение полномочий между РФ и ее субъектами по регулированию общественных отношений и управлению соответствующими сферами можно видеть на основе конкретных федеральных законов.

Далее надо подробно охарактеризовать компетенцию Российской Федерации по ст. 71 Конституции, т. е. *вопросы исключительного федерального ведения*. Сделать это можно последовательно по пунктам ст. 71; можно также для удобства сгруппировать предметы ведения:

- в области государственного строительства;
- в области экономической, социальной и культурной политики;
- в области внешней политики, обороны и безопасности;
- в области охраны общественного порядка, прав граждан, законодательства и правосудия.

Затем следует рассмотреть специфику *совместного ведения* Российской Федерации и субъектов РФ. Сделать это можно последовательно по пунктам ч. 1 ст. 72; можно также для удобства сгруппировать предметы ведения:

- в области государственного строительства;
- в области экономической, социальной и культурной политики;
- в области внешней политики, обороны и безопасности;
- в области охраны общественного порядка, прав граждан, законодательства и деятельности правоохранительных органов.

Что касается *собственного ведения* субъектов Российской Федерации, здесь следует исходить из ст. 72 и 73 Конституции РФ. Для получения представления об объеме предметов ведения и полномочий субъекта кому-то из студентов может быть поручен доклад по этому вопросу на основе конституции или устава отдельного субъекта РФ.

Конечно, до настоящего времени остается наиболее злободневной проблема соотношения нормативно-правового регулирования общественных отношений в сферах совместного ведения РФ и субъектов РФ — особенно в связи с тем, что Федерация может запоздать с принятием своих законов либо регулирование не будет иметь необходимой полноты. Еще Федеративный договор 1992 г., заключенные в 1994–1999 гг. двухсторонние договоры РФ и субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий между их органами власти (см. далее) говорили о том, что субъ-

екты РФ могут регулировать общественные отношения в сферах совместного ведения, если федеральный закон не принят, а после его появления приводят в соответствие с ним свои акты. Затем такую же позицию изложил и Конституционный Суд РФ.

Этот же подход нашел отражение в Федеральном законе 1999 г., определявшем общие принципы политики в отношении разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и субъектов РФ.

В Федеральном законе 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» при его обновлении в 2003 г. законодатель пошел по такому пути. Во-первых, он предусмотрел в этом Законе (п. 2 ст. 26.3) достаточно длинный перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Во-вторых, далее установлено, что до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, субъекты могут устанавливать своими законами иные полномочия, не попавшие в указанный перечень, которые они будут осуществлять самостоятельно за счет бюджета субъекта.

6. Формы взаимодействия РФ и ее субъектов. Обеспечение соединения общегосударственных и региональных интересов в РФ. Федеральные округа и их роль в государственном строительстве России. Рассмотрение этих вопросов темы позволяет полнее понять механизм функционирования нашей Федерации и взаимного влияния внутри ее.

Один аспект вопроса — *влияние субъектов на федеральные дела*: субъекты имеют своих представителей в Совете Федерации, в Государственном совете РФ, активно участвуют в выборах депутатов Государственной Думы, Президента РФ, могут предлагать кандидатуры в Конституционный Суд РФ;

они могут отстаивать свои интересы в Правительстве РФ; просить Президента РФ использовать согласительные процедуры, чтобы урегулировать споры с центром и другими субъектами (ст. 85 Конституции); вносить законопроекты в Государственную Думу (ст. 104); инициировать пересмотр Конституции РФ и внесение в нее поправок (ст. 134), обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ (ст. 125);

субъекты имеют официальные представительства на федеральном уровне (согласно Указу Президента от 22 августа 1991 г.

«О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» (п. 5) учреждены представительства республик при Президенте РСФСР (Ведомости. 1991. № 34. Ст. 1146); представительства других субъектов предусмотрены Указом Президента от 2 апреля 1992 г. «О представительствах администраций краев и областей при Правительстве Российской Федерации» // Ведомости. 1992. № 15. Ст. 826).

Другой аспект — *влияние Федерации на дела в субъектах*. Для этого используются:

- федеральный бюджет;
- принятие федеральных законов, в том числе по предметам совместного ведения (тем самым устанавливаются пределы осуществления соответствующих полномочий субъектами);
- установление Федерацией общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 77 — как уже было сказано, соответствующий Федеральный закон принят в 1999 г.) и единой судебной системы РФ (ч. 3 ст. 118 — принят Федеральный конституционный закон 1996 г. о судебной системе Российской Федерации);
- включение в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ — в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения (ч. 2 ст. 77);
- создание территориальных органов, входящих в системы федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 78);
- обеспечение Президентом РФ и Правительством РФ осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ);
- назначение официальных представителей Президента РФ: сначала это были представители в субъектах РФ, далее — в субъектах и в отдельных регионах, сейчас это полномочные представители Президента РФ в федеральных округах и федеральные инспекторы (главные федеральные инспекторы) в субъектах РФ.

В ряде случаев законодательство говорит о средствах сотрудничества и взаимного влияния. Например, ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ предусматривают возможность взаимной передачи осуществления части своих полномочий органами исполнительной власти соответственно Российской Федерации и субъектов РФ.

Конституция (ст. 125) предусматривает, что при наличии разногласий между органами государственной власти РФ и субъ-

ектов РФ, а также органами власти субъектов РФ согласительные процедуры использует Президент Российской Федерации. По спорам о компетенции между органами государственной власти РФ и субъектов РФ последние могут обратиться в Конституционный Суд РФ.

В последнее время обсуждается и проблема усиления *конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации* (некоторые ученые называют ее «федеративной ответственностью»). Разрабатываются проекты федерального закона о *федеральном вмешательстве*, т. е. о системе мер и санкций, которые может применять Российская Федерация к субъектам при нарушении Конституции РФ и федеральных законов, реальных угрозах жизни и безопасности населения и т.п. (приостановление и отмена правовых актов субъектов, распуск органа законодательной власти субъекта, отрешение от должности главы субъекта, введение прямого федерального (президентского) правления на территории субъекта и т.д.). Студенты могут высказать по этой проблеме свои суждения и предложения.

Рассмотрение данного вопроса темы предполагает обращение к вопросу о роли *федеральных округов*. Они были созданы Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», с изм. и доп., посл. ред. от 11 апреля 2008 г. (СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2008. № 16. Ст. 1673). Территория страны поделена на семь федеральных округов, назначены полномочные представители Президента в каждом федеральном округе, а в субъекты РФ — подчиненные ему федеральные инспекторы (главные федеральные инспекторы). На уровне федеральных округов создаются подразделения многих федеральных государственных органов (например, заместители Генерального прокурора РФ, главные управления МВД РФ по соответствующему федеральному округу, органы Министерства юстиции и др.).

Учреждение федеральных округов, роль полномочных представителей Президента, создание подразделений федеральных органов на уровне округов — все это повод для разговора на семинаре о перспективах российского федерализма.

Избирательная система и избирательное право Российской Федерации

(2 часа)

1. Понятие избирательной системы и избирательного права РФ. Система источников избирательного права.
2. Принципы избирательной системы и избирательного права.
3. Процесс подготовки и проведения выборов.

При подготовке всей темы следует исходить из того, что в России широк круг органов и должностей, по которым проводятся выборы депутатов и соответствующих лиц населением: Президент РФ; депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ; депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ; депутаты представительных органов местного самоуправления; главы муниципальных образований.

Конечно, для освещения всех особенностей их избрания на семинаре просто нет времени. Студенты останавливаются на исходных положениях, в целом одинаковых по всем видам выборов (особенно на принципах избирательной системы и избирательного права). Кроме того, они рассматривают особенности выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

1. Понятие избирательной системы и избирательного права. Система источников избирательного права. При рассмотрении вопроса надо дать понятия избирательной системы и избирательного права, показать их связь и значение.

Кроме того, следует выявить широту круга источников избирательного права, в их число включаются акты Федерации и субъектов РФ, посвященные избранию перечисленных выше депутатов и должностных лиц.

Система источников избирательного права представлена прежде всего такими избирательными законами, как:

— Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный

закон от 12 июня 2002 г., с изм. и доп., посл. ред. от 22 июля 2008 г. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3605;

— О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 18 мая 2005 г., с изм. и доп., посл. ред. от 24 июля 2007 г. // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2007. № 31. Ст. 4011;

— О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 10 января 2003 г., с изм. и доп., посл. ред. от 24 июля 2007 г. // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2007. № 31. Ст. 4011;

— избирательные законы субъектов РФ. Эти законы могут быть нескольких видов: о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований.

Ряд субъектов РФ вместо нескольких законов принял единый кодифицированный акт — *избирательный кодекс* (Воронежская область, Белгородская область и др.). На федеральном уровне к вопросу об избирательном кодексе РФ нет единогообразного подхода. Студенты могут высказать на семинаре свое мнение о том, нужен или нет избирательный кодекс Российской Федерации.

К числу источников избирательного права следует также отнести *нормативные документы Центральной избирательной комиссии* (ЦИК) Российской Федерации, а в субъектах РФ — их избирательных комиссий.

Большое значение для правильного понимания требований избирательного законодательства имеют *постановления Конституционного Суда РФ*, их довольно много. Для примера можно посмотреть постановления:

от 15 января 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626;

от 11 июня 2002 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515;

от 30 октября 2003 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358;

от 25 февраля 2004 г. по делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 831;

от 14 ноября 2005 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

Поскольку голосование имеет место не только на выборах, но и на референдумах, регулирование выборов зачастую производится вместе с регулированием порядка проведения референдума. Это видно уже по ведущему источнику избирательного права — Закону «Об основных гарантиях...». Кроме того, голосование имеет место и при отзыве депутатов и выборных должностных лиц, поэтому порой к числу источников избирательного права относят все, что касается названных трех институтов конституционного права — выборов, референдумов и отзыва.

Строго говоря, хотя во всех случаях можно говорить об осуществлении народом власти непосредственно, речь идет все-таки о *трех самостоятельных институтах конституционного права* с разным целевым назначением: при референдуме принимается решение по важному вопросу государственной или местной жизни; при выборах формируются органы власти; при отзыве досрочно прекращаются полномочия депутатов или выборных должностных лиц. Включение норм о референдумах и отзыве в круг источников избирательного права у ряда ученых и практиков не находит поддержки.

2. Принципы избирательной системы и избирательного права. При обсуждении вопроса надо остановиться детально на этих принципах:

- 1) *всеобщее избирательное право*;
- 2) *равное избирательное право*;
- 3) *прямое избирательное право*;
- 4) *тайное голосование*;
- 5) *свобода выборов и добровольность участия в них граждан*;
- 6) *возможность сочетания пропорциональной и мажоритарной избирательных систем при выборах депутатов*;
- 7) *состязательность кандидатов и избирательных объединений*;
- 8) *сочетание государственного финансирования выборов с возможностью использования негосударственных средств*;
- 9) *проведение выборов избирательными комиссиями, формируемыми при участии общественных (избирательных) объединений*;
- 10) *широкое участие населения в подготовке и проведении избирательной кампании и голосования*.

3. Процесс подготовки и проведения выборов. По этому вопросу следует показать:

- что такое федеральный избирательный округ при выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ; как избирательные округа образуются при сочетании выборов по пропорциональной и мажоритарной системам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (а в некоторых случаях — и депутатов представительных органов местного самоуправления);
- как образуются избирательные участки;
- как составляются списки избирателей, кого полагается в них включать;
- в каких выборах и как участвуют граждане РФ, находящиеся в день выборов за границей;
- какие виды избирательных комиссий создаются; в чем специфика порядка формирования ЦИК РФ;
- какие главнейшие полномочия специфичны для ЦИК РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, окружных, территориальных (районных и городских) и участковых избирательных комиссий;
- что есть избирательные объединения; какова роль политических партий в выборах; почему законодатель отказался от категории «избирательные блоки»;
- как выдвигаются списки кандидатов в депутаты по пропорци-

- ональной системе; сколько подписей избирателей надо собрать в поддержку списка;
- как выдвигаются кандидаты в депутаты в территориальных избирательных округах; сколько подписей избирателей надо собрать в поддержку кандидата;
 - что такое избирательный залог, как и в каких размерах он используется, какова судьба избирательного залога;
 - кто осуществляет регистрацию списков кандидатов в депутаты и кандидатов по территориальным избирательным округам, какое юридическое значение имеет регистрация;
 - каковы основные гарантии для кандидатов;
 - что такое агитационный период; каковы основные правила ведения предвыборной агитации, использования наглядных средств, а также телевидения, радио, газет; какие приемы предвыборной агитации запрещены законом;
 - как финансируются выборы; кто вправе и кто не вправе делать пожертвования в избирательные фонды;
 - какие данные содержат избирательные бюллетени;
 - как проводится голосование; как голосуют избиратели, оказавшиеся в день выборов вне места своего проживания; сколько бюллетеней выдается при сочетании выборов по пропорциональной и мажоритарной избирательным системам; в чем заключаются основные правила заполнения избирательного бюллетеня;
 - кто считается победителем при выборах по мажоритарной системе;
 - кто считается победителем по федеральному округу при выборах депутатов Государственной Думы; что такое 7 %-ный барьер; в каких случаях допускаются к распределению депутатских мандатов списки политических партий, набравшие менее 7 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании;
 - как распределяются мандаты внутри федерального списка кандидатов;
 - при каких условиях выборы считаются несостоявшимися и недействительными; как решен в новейших новеллах избирательного законодательства вопрос о пороге явки избирателей на выборы;
 - какие главнейшие нарушения закона возможны в ходе предвыборной кампании, какие меры ответственности они могут повлечь; как и куда можно обжаловать те или иные избирательные действия и результаты выборов?
- Применительно к выборам Президента Российской Федерации студенты в особенности должны представлять:

- сколько подписей надо собрать в поддержку кандидата в Президенты для его регистрации;
- сколько голосов избирателей надо получить для победы в первом туре;
 - кто выходит во второй тур (на повторное голосование); как здесь определяется победитель; можно ли проводить голосование, если во втором туре остается один кандидат.

Задача

На выборах депутатов Законодательного Собрания Приморского края в 2001 г. кандидатом в одном из избирательных округов был председатель рыболовецкого колхоза «Восток-1». На местном рыбном рынке избирателей встречала вывеска «Передовой рыболовецкий колхоз «Восток-1», а продукция колхоза продавалась по существенно сниженным ценам, в том числе в субботу, а также в воскресенье — день выборов.

Видите ли вы в этом подкуп избирателей?

Президент Российской Федерации (2 часа)

1. Природа института Президента РФ и его реальная роль в государстве. Положение в системе государственных органов. Условия избрания, порядок вступления в должность.
2. Полномочия Президента РФ. Его акты, их значение и юридическая сила.
3. Организация деятельности Президента. Администрация Президента, ее роль и структура. Советы, комиссии и другие органы при Президенте РФ.
4. Прекращение полномочий Президента РФ.

Нормативной основой обсуждения вопросов темы являются статьи действующей Конституции РФ (особенно ст. 10, 11, гл. 4–6, ст. 125, 128, 129, 134).

Однако в ряде случаев придется обратиться к Конституции РСФСР 1978 г., в редакции от 24 мая 1991 г. — включение в Основной Закон главы о Президенте и норм, затрагивающих его полномочия, в другие главы (Ведомости. 1991. № 22. Ст. 776), Закону РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» (Ведомости. 1991. № 7. Ст. 512), конституционным новеллам от 21 апреля 1992 г. и 9 декабря 1992 г., в определенной мере посвященным изменению полномочий Президента РФ (Ведомости. 1992. № 20. Ст. 1084; 1993. № 2. Ст. 55).

Современное положение Президента РФ, его полномочия отражены не только в Конституции РФ, но и ряде федеральных конституционных законов и федеральных законов. Статус Президента, вопросы его отношений с законодательной властью, осуществления полномочий, их срока и досрочного прекращения нашли отражение в некоторых решениях Конституционного Суда РФ. Это постановления:

от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании части 4 статьи 111 Конституции РФ // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447;

от 27 января 1999 г. по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 3773;

от 6 июля 1999 г. по делу о толковании статьи 92 (части 2 и 3) Конституции РФ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3773;

от 11 ноября 1999 г. по делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) // СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787;

от 11 июля 2000 г. по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

Это также определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5701.

1. Природа института Президента РФ и его реальная роль в государстве. Положение в системе государственных органов. Условия избрания; порядок вступления в должность. При рассмотрении вопроса следует объяснить причины введения поста Президента в РФ, эволюцию его статуса (от характеристики Президента как высшего должностного лица государства и главы исполнительной власти в Российской Федерации — ст. 121¹ Конституции РСФСР 1978 г., в редакции 24 мая 1991 г., к определению его как главы государства — ст. 80 Конституции РФ 1993 г.).

Далее на основе статей действующей Конституции надо показать отражение в Основном Законе ведущих позиций Президента в системе не только федеральных государственных органов, но и по отношению к органам субъектов РФ. Конкретно раскрываются возможности Президента по отношению к Государственной Думе, Совету Федерации, Правительству РФ, судам РФ, субъектам Российской Федерации. При всем этом следует исходить из того, что Конституция определяет Президента как главное действующее лицо внутренней и внешней политики Российского государства.

С учетом того, что на предыдущем семинаре рассматривались многие аспекты избирательного права, имеющие отношение, в том числе и к выборам Президента РФ, на данном семинаре студенты не освещают в деталях порядок избрания Президента. Они должны остановиться лишь на условиях, при которых лицо может стать Президентом РФ (ст. 81 Конституции).

Затем на основе ст. 82 Конституции рассматриваются присяга и порядок вступления в должность российского Президента. Ранее действовали: Закон РСФСР от 27 июня 1991 г. «О вступлении в должность Президента РСФСР» // Ведомости. 1991. № 26. Ст. 880), на основе которого вступал в должность Президент после первых выборов (1991 г.) — отменен Указом Президента РФ

от 24 декабря 1993 г. (САПП. 1993. № 52. Ст. 5986); Указ Президента РФ от 5 августа 1996 г. «Об официальных символах президентской власти и их использовании при вступлении в должность вновь избранного Президента Российской Федерации» (СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 3976), на основе которого вступал в должность Президент после вторых выборов (1996 г.) — утратил силу по Указу от 6 мая 2000 г. (СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2068). Студенты могут порассуждать о том, нужен ли специальный федеральный закон о порядке вступления в должность Президента РФ.

2. Полномочия Президента РФ. Его акты, их значение и юридическая сила. При анализе данного вопроса в части *полномочий* Президента РФ надо опираться прежде всего на ст. 83–89 Конституции РФ. Однако ряд полномочий Президента, а также порядок осуществления многих полномочий определен в федеральных законах.

Для удобства рассмотрения полномочия Президента можно разбить на несколько групп:

- по формированию других государственных органов и по оказанию воздействия на их деятельность (в том числе роль Президента в законодательном процессе);
- в области внутренней политики (включая экономическую и социальную политику, вопросы государственного строительства, национальную и региональную политику, взаимоотношения с субъектами РФ);
- в области внешней политики;
- в области обороны, безопасности, обеспечения порядка и законности в государстве;
- связанные с правами и интересами граждан (гражданство, награждения, почетные звания, помилование, рассмотрение обращений граждан и т.д.);
- по организации собственной деятельности.

Рассмотрение *актов* Президента не должно ограничиваться констатацией его права на принятие указов и распоряжений (ст. 90 Конституции РФ). Надо показать:

- какова юридическая сила актов Президента;
- есть ли для них своя область (предмет) регулирования;
- как соотносятся акты Президента с федеральными законами;
- могут ли они заменять собой законы, вместо них регулировать общественные отношения (на постоянный или на временный срок);
- как соотносятся акты Президента с актами Правительства;

- наконец, как соотносятся оба вида актов Президента, есть ли какая особая сфера регулирования только для указов и только для распоряжений.

Следует учесть, что имеется специальный акт — Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г., с изм. и доп., посл. ред. от 28 июня 2005 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 2005. № 28. Ст. 2865.

При рассмотрении проблемы соотношения указа и закона желательно познакомиться с позицией Конституционного Суда РФ. Она изложена в п. 4 констатирующей части постановления КС РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом (Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3). Суть этой позиции КС состоит в том, что в отсутствие федерального закона Президент РФ вправе урегулировать соответствующие общественные отношения, если это настоятельно необходимо, своим указом; это будет акт временного действия, после принятия закона указ должен быть приведен в соответствие с ним. Как студенты могут оценить данную позицию Конституционного Суда РФ?

3. Организация деятельности Президента. Администрация Президента, ее роль и структура. Советы, комиссии и другие органы при Президенте РФ. Этот вопрос темы позволяет студентам говорить прежде всего о том, как строится деятельность Президента РФ и какое значение при этом имеют Администрация Президента, ее отдельные должностные лица и структурные подразделения.

Следует иметь в виду, что за относительно недолгую историю Администрации (впервые она была создана в 1991 г.) ее статус многократно подвергался корректировкам. Об этом говорят такие документы, как:

Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. «Об Администрации Президента РСФСР» (данных о его публикации не имеется);

Указ Президента РФ от 6 мая 1992 г. «О реорганизации структур аппарата Президента Российской Федерации» // Ведомости. 1992. № 19. Ст. 1055;

Указ Президента от 22 февраля 1993 г. «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» и утвержденное этим Указом «Положение об Администрации Президента Российской Федерации» // САПР. 1993. № 9. Ст. 735;

Указ Президента от 29 января 1996 г. «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации» и утвержденное этим Указом «Положение об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 532;

Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» и утвержденное данным Указом «Положение об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3698;

Указ Президента РФ от 12 февраля 1998 г. «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации», с изм. от 28 марта 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 827; № 14. Ст. 1536;

Указ Президента РФ от 3 июня 2000 г. «О формировании Администрации Президента Российской Федерации», с изм. и доп. от 17 августа 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2387; № 34. Ст. 3438.

В настоящее время действуют:

Об Администрации Президента Российской Федерации. Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г., с изм. от 22 февраля 2005 г. // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188; 2005. № 9. Ст. 709;

Положение об Администрации Президента Российской Федерации. Утвержден Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г., с изм. и доп., посл. ред. от 20 марта 2007 г. // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; 2007. № 15. Ст. 1395.

В «Положении» Администрация Президента определена как государственный орган. Студентам следует оценить такую характеристику и высказать свое понимание юридической природы Администрации Президента РФ. Ответы должны также быть посвящены назначению Администрации Президента и ее структуре.

Помимо этого следует иметь в виду, что при Президенте РФ и под его руководством работают различные совещательные органы (советы, комиссии), содействующие Президенту в осуществлении его полномочий. Наиболее ощутимую роль играют Совет

Безопасности РФ, Государственный совет РФ. Их положению посвящены следующие нормативные акты:

Положение о Совете Безопасности Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г.;

Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г.;

О Государственном совете Российской Федерации. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г., с изм. и доп., посл. ред. от 23 февраля 2007 г. // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633; 2007. № 9. Ст. 1061.

4. Прекращение полномочий Президента РФ. Обсуждение вопроса строится на основе ст. 92–93 Конституции РФ. Анализируются прекращение полномочий Президента РФ *в связи с их истечением*, а также варианты *досрочного прекращения полномочий Президента*:

отставка;

стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия;

отрешение от должности.

Говоря об *отставке*, надо определиться с тем, с какого момента вступает в силу объявление Президента об уходе в *отставку*? Чем оно оформляется — заявлением Президента, указом Президента? Как вы оцените вариант, избранный при уходе в *отставку* Президента Б.Н. Ельцина 31 декабря 1999 г.? Для этого интересны акты:

Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации. Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. // СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. 2). Ст. 109;

О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации. Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. // СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. 2). Ст. 110.

Применительно к *стойкой неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять полномочия* студентам надо подумать над тем, что понимать под такой (стойкой) неспособностью, кто и каким образом ее должен определять? Чем она отличается от временной неспособности, что по данному поводу полагает Конституционный Суд РФ? Следовало бы посмотреть документы, связанные с прецедентом передачи временного исполнения обязанностей Президента РФ Председателю Правительства РФ в связи с операцией Президенту (1996 г.):

— *О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации.* Указ Президента РФ от 19 сентября 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4533;

- О возложении на Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдина В.С. временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации. Указ Президента РФ от 5 ноября 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5239;
- О прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации. Указ Президента РФ от 6 ноября 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 5240.

Что касается *отрешения от должности* Президента РФ, надо прежде всего оценить основания применения данной меры конституционной ответственности на основании ст. 93 Конституции, а также механизм ее применения, роль депутатов Государственной Думы в выдвижении обвинения, специальной комиссии, создаваемой Государственной Думой, рассмотрение обвинения Государственной Думой и принятия ею решения, роль Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, порядок принятия решения Советом Федерации.

Студентам следует, по возможности, учесть то, что в 1999 г. Государственная Дума пыталась сформулировать обвинения против Президента РФ Б.Н. Ельцина по пяти пунктам, однако ни по одному из них при голосовании не было получено требуемое большинство в две трети голосов от общего числа депутатов палаты. Для тех, кто интересуется этим вопросом, см: Сборник документов и материалов Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, и их рассмотрения Государственной Думой 13–15 мая 1999 г. / Под общ. ред. В.Д. Филимонова. М.: Издание Государственной Думы, 1999.

После рассмотрения всех вариантов досрочного прекращения полномочий Президента надо ответить с учетом ч. 3 ст. 92 и решений Конституционного Суда РФ на вопросы: можно ли говорить о том, что Конституция РФ предусматривает возможность временного замещения Президента РФ Председателем Правительства РФ; какую роль играет Председатель Правительства при временном исполнении обязанностей Президента; что он вправе и чего не вправе делать?

Желающие познакомиться с позициями Конституционного Суда РФ по этим вопросам советуем посмотреть его постановления:

от 6 июля 1999 г. по делу о толковании статьи 92 (части 2 и 3) Конституции РФ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3773;

от 11 июля 2000 г. по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

Относительно *гарантий бывшему Президенту РФ* следует иметь в виду, что сначала был принят Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» (СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. 2). Ст. 11), затем — Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» (СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 617).

Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации (4 часа)

1. Общая характеристика российского парламента. Двухпалатная структура Федерального Собрания. Порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы. Взаимоотношения между палатами.
2. Нормативная основа деятельности палат. Конституционное регулирование. Регламенты палат. Другие акты.
3. Компетенция Совета Федерации и порядок ее осуществления.
4. Компетенция Государственной Думы и порядок ее осуществления.
5. Законодательный процесс и виды законов Российской Федерации.
6. Внутренняя структура палат и организация их работы.

1. Общая характеристика российского парламента. Двухпалатная структура Федерального Собрания. Порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы. Взаимоотношения между палатами. При обсуждении этого комплекса вопросов следует учесть, что профессиональный парламентаризм в нашем государстве зародился сравнительно недавно (в РФ — в 1990 г.) и в своих организациях и деятельности во многом еще находится в процессе становления.

Федеральный парламент — Федеральное Собрание РФ — состоит из двух палат. Одна из них — Государственная Дума в первый раз избиралась (1993 г.) на два года, далее (1995, 1999, 2003, 2007 гг.) — на четыре года, как и предусмотрено Конституцией РФ. Государственная Дума с самого начала работает согласно ст. 97 Конституции *на профессиональной постоянной основе*, т. е. все депутаты Государственной Думы обязаны уйти с занимаемых должностей и перейти на работу в Думу. В первом (1993–1995 гг.) созыве (созыв — период, на который избирается парламент или палата) Государственной Думы разрешалось не уходить с основной должности депутатам — членам Правительства РФ, теперь ни для кого нет исключений. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов, состоять на государственной службе, заниматься другой оплачи-

ваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

Кстати, есть немало проблем, по которым студентам было бы неплохо изложить свое видение, например:

- можно ли быть депутатом Государственной Думы и одновременно заниматься бизнесом, не ведет ли это к коррумпированности депутатов и палаты в целом?

- могут ли остаться на своей должности ректор университета, директор дома творчества и другие подобные лица, полагая, что они занимаются соответственно преподавательской или творческой деятельностью?

- может ли журналист вести телепередачи, работать редактором газеты и одновременно быть депутатом Государственной Думы?

Говоря о порядке формирования Государственной Думы, студенты не повторяют тему семинара об избирательной системе РФ, а лишь исходят из того, что все 450 депутатов этой палаты избираются непосредственно населением страны: ранее — на основе сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем; начиная с выборов 2007 г. — только по пропорциональной системе на основе списков, выдвигаемых политическими партиями.

Что касается формирования другой палаты — Совета Федерации, п. 9 «Заключительных и переходных положений» Конституции 1993 г. гласит, что «депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе». Первый состав этой палаты избирался в 1993 г. на два года населением субъектов РФ — по два депутата от каждого. Эти депутаты Совета Федерации периодически заседали в Москве, а остальное время проводили в своих регионах. К тому же многие из них были президентами, губернаторами, главами администраций, председателями законодательных собраний субъектов РФ.

Логически толкуя приведенное положение Конституции, можно было бы сделать вывод о том, что в последующем Совет Федерации должен работать на постоянной основе (как и Государственная Дума). Тем более, что Конституция РФ говорит не о выборах, а о «формировании» Совета Федерации и называет парламентариев данной палаты не депутатами, а «членами Совета Федерации».

Вопрос о том, как формироваться и работать данной палате, стал предметом большой дискуссии в 1995 г. В конце концов победило решение: членами СФ являются *избранные главы законодательной и исполнительной властей субъектов РФ* (Федеральный

закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 декабря 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

Естественно, данные лица просто не в состоянии были работать в СФ на постоянной основе, поскольку за ними оставались руководящие функции в субъектах РФ. Даже Председатель Совета Федерации работал на неосвобожденной основе.

Одна из первых законодательных инициатив Президента В.В. Путина после его избрания была связана с изменением порядка формирования Совета Федерации. Официальный мотив — руководители органов государственной власти субъектов РФ должны в более полной мере сконцентрироваться на руководстве делами в субъектах РФ.

5 августа 2000 г. принят Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (действует с изм. и доп., посл. ред. от 21 июля 2007 г. // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336; 2007. № 30. Ст. 3803). Он предусматривает избрание одного члена Совета Федерации от законодательной власти субъекта РФ на заседании соответствующего представительного органа государственной власти субъекта и назначение другого члена Совета Федерации от исполнительной власти субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта с последующим получением согласия законодательного (представительного) органа власти субъекта. Теперь члены Совета Федерации работают в палате *на освобожденной основе*. Срок их полномочий равен сроку полномочий тех, кто их соответственно избрал, назначил; за последними сохраняется возможность досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации. Поскольку это делает члена Совета Федерации зависимым от органов власти субъектов РФ, вносятся предложения о переходе к прямым выборам этих парламентариев избирателями субъектов РФ.

Студенты должны сравнить прежние (избрание населением субъектов РФ, занятие места в палате по должности) и новый варианты формирования Совета Федерации, высказать свои суждения на этот счет.

Далее надо остановиться на том, что путь к сегодняшнему парламенту был непростым. Прежде всего надо было *отказаться от принципа так называемого «всевластия» парламента*, т. е. его возможности принять к своему рассмотрению любой вопрос, относящийся к ведению РФ и закрепленный нередко за другим государственным органом. Теперь парламент осуществляет только

те полномочия, которые юридически отнесены лишь к его ведению.

В основу функционирования действующего российского парламента — Федерального Собрания заложен *принцип «верхней» и «нижней» палат* — вместо существовавшего прежде принципа равенства палат Верховного Совета РФ. Верхней палатой считается Совет Федерации, нижней — Государственная Дума, хотя сами понятия «верхней палаты» и «нижней палаты» не отражены в законодательстве и являются условными, научными. У каждой палаты своя компетенция, и работают они исключительно раздельно. Надо показать, что принцип «верхней» и «нижней» палат не означает какой-то их соподчиненности и влияет лишь на законодательный процесс и практическую деятельность.

2. Нормативная основа деятельности палат. Конституционное регулирование. Регламенты палат. Другие акты. Рассмотрение вопроса должно быть кратким и помочь понять, что исходные нормы, посвященные палатам, содержатся в Конституции РФ. Отдельные их полномочия закрепляются в некоторых федеральных законах.

Организацию работы палаты регулируют в своих Регламентах, принятых впервые в 1994 г. и в дальнейшем подвергавшихся многочисленным изменениям и дополнениям.

Действующий *Регламент Совета Федерации* утвержден постановлением палаты от 30 января 2002 г. (СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635), в него уже внесено много изменений и дополнений.

Действующий *Регламент Государственной Думы* утвержден постановлением палаты от 22 января 1998 г. (СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801), в него также внесены многие изменения и дополнения.

Конституционно-правовому положению парламентариев посвящен Федеральный закон «*О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*» от 8 мая 1994 г., с изм. и доп., посл. ред. от 29 марта 2008 г. (СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2008. № 13. Ст. 1186).

Вопросам опубликования и вступления в силу актов, принимаемых парламентом и его палатами, посвящен Федеральный закон «*О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания*» от 14 июня 1994 г., с изм. и доп. от 22 октября 1999 г. (СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 1999. № 43. Ст. 5124).

3-4. Компетенция Совета Федерации и порядок ее осуществления.
Компетенция Государственной Думы и порядок ее осуществления.
 Обращение к данным вопросам происходит на базе ст. 102–103 и других статей Конституции РФ. Студенты отдельно анализируют компетенцию Совета Федерации и Государственной Думы.

5. Законодательный процесс и виды законов Российской Федерации. С учетом Конституции и Регламентов палат надо выяснить следующее:

как толковать законодательный процесс в целом и применительно к Федеральному Собранию РФ, на какие стадии его можно разделить;

что такое право законодательной инициативы и кто им обладает (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ); можно ли считать осуществлением права законодательной инициативы внесение предложения о принятии закона, без представления текста законопроекта;

какие требования полагается соблюсти при внесении проектов законов в Государственную Думу;

как обсуждаются и принимаются законы в Государственной Думе, что означает процедура трех (и даже четырех — по бюджету) чтений, какое требуется большинство голосов при принятии закона;

что делает Совет Федерации — «принимает» или «одобряет» федеральный закон; как происходит обсуждение в Совете Федерации, есть ли здесь чтения, какое требуется большинство голосов при принятии решений по законам;

что произойдет, если Совет Федерации пропустит срок рассмотрения закона; в каких случаях обязательно рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Думой (ст. 106 Конституции РФ);

как разрешаются палатами коллизионные вопросы (ч. 4 и 5 ст. 105 Конституции РФ);

какие возможности есть у Президента РФ в части подписания и обнародования законов, а также их отклонения (право вето); как могут палаты преодолеть вето Президента.

Следует иметь в виду, что есть ряд постановлений Конституционного Суда РФ о толковании норм Конституции РФ, касающихся законодательного процесса. Они были названы во второй теме в связи с вопросом о толковании Конституции РФ. К данной теме имеют отношение постановления:

- от 23 марта 1995 г. по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207;
- от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании статьей 103 (часть 3), 105 (частей 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 3), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451;
- от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений статьи 107 // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

Помимо федеральных законов есть еще и *федеральные конституционные законы* (ФКЗ). При рассмотрении источников конституционного права студенты уже выясняли круг вопросов, которым они посвящены. По данной теме на основе ст. 108 Конституции следует показать, что федеральные конституционные законы принимаются иным большинством голосов в палатах, чем федеральные законы, и что по ФКЗ для Президента права вето не предусмотрено.

На семинаре рассматривается *порядок вступления в силу законов*. Для этого при подготовке надо использовать названный выше Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

6. Внутренняя структура палат и организация их работы. Обращаясь к *структуре*, желательно поговорить о следующем.

Какова роль Председателей палат — делают ли они политику в палате, парламенте, государстве или должны быть всего лишь председательствующими на заседаниях палат и организовывать их текущую работу.

В Государственной Думе есть Советы Думы, в Совете Федерации — Совет палаты; каков состав этих органов и какую роль они играют в текущей деятельности палат.

Совет Федерации не имеет объединений членов СФ. В Государственной Думе, наоборот, могут быть и есть депутатские объединения: ранее — фракции и депутатские группы; теперь — только фракции. Что, с вашей точки зрения, рациональнее для соответствующей палаты; как развивалось регулирование в Регламенте Государственной Думы по вопросу о фракциях и депутатских группах, условиях по их численности, последствиям выхода депутата из фракции.

Каждая палата имеет комитеты и комиссии, их количество постоянно возрастает; покажите, какие наиболее типичные комитеты и комиссии имеют палаты; считаете ли вы необходимым сократить

тить или увеличить численность комитетов и комиссий; каково назначение этих органов.

Что касается *организации работы* палат, следует остановиться на таких моментах, как заседания палат и порядок их проведения (в том числе правительственный час, парламентские запросы палат и запросы отдельных парламентариев, голосование), работа органов палат, парламентские слушания, работа депутатских объединений в Государственной Думе, индивидуальная работа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Тема 10

Конституционно-правовые основы системы федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации

(2 часа)

1. Конституционно-правовые основы статуса, системы и порядка формирования федеральных органов исполнительной власти РФ.
2. Конституционные основы статуса Правительства РФ.
3. Основные сферы компетенции и деятельности Правительства РФ. Акты Правительства РФ.

Рассмотрение вопросов темы строится на основе Конституции РФ и с учетом следующих нормативных актов:

О Правительстве Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г., с изм. и доп., посл. ред. от 2 марта 2007 г. // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2007. № 10. Ст. 1147;

Регламент Правительства Российской Федерации. Утвержден постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г., с изм. и доп., посл. ред. от 28 марта 2008 г. // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; 2008. № 14. Ст. 1413;

Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства от 1 июня 2004 г., с изм. и доп., посл. ред. от 19 мая 2008 г. // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; 2008. № 21. Ст. 2459;

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г., с изм. и доп., посл. ред. от 12 мая 2008 г. // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2008. № 20. Ст. 2290;

Структура федеральных органов исполнительной власти. Утверждена Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г., с изм. и доп., посл. ред. от 24 сентября 2007 г. // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023; 2007. № 40. Ст. 4717.

1. Конституционно-правовые основы статуса, системы и порядка формирования федеральных органов исполнительной власти РФ. При анализе вопроса дается общее понятие федеральных органов исполнительной власти и раскрывается система этих органов, ее такие составные части, как Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.

Надо рассказать о составе Правительства РФ, порядке его формирования, роли в этом Президента РФ и Государственной Думы, предложениях по расширению влияния палат парламента РФ на формирование Правительства. Следует раскрыть порядок назначения на должность и освобождения от должности руководителей федеральных министерств, служб и агентств, отметить, какие из них работают под непосредственным руководством Президента РФ.

2. Конституционные основы статуса Правительства РФ. В отв- тах надо раскрыть положение Конституции РФ о том, что исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ (ст. 110), а также положение Федерального конституционного закона 1997 г. о том, что Правительство РФ руководит всей системой федеральных органов исполнительной власти (ст. 12).

Надо рассмотреть положение Правительства в механизме государства, его отношения с Президентом РФ, палатами Федерального Собрания, роль в законодательном процессе и управлении различными государственными делами.

3. Основные сферы компетенции и деятельности Правительства РФ. Акты Правительства РФ. Обсуждение вопроса предполагает анализ полномочий и сфер деятельности Правительства РФ, в особенности его ответственности за экономическое и социальное развитие страны (ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Реализуя свои полномочия, Правительство принимает постановления и распоряжения (ст. 115 Конституции РФ).

Конституционный Суд Российской Федерации (2 часа)

- 1. Понятие конституционной законности. Роль Конституционного Суда РФ в ее обеспечении.**
- 2. Компетенция Конституционного Суда РФ.**
- 3. Порядок формирования Конституционного Суда РФ. Требования к претендентам на должность судей Конституционного Суда. Статус судьи Конституционного Суда.**
- 4. Структура и организация деятельности Конституционного Суда РФ. Основные правила конституционного судопроизводства.**
- 5. Решения Конституционного Суда РФ, их юридическая сила.**

Обсуждение темы данного занятия строится на основе Конституции РФ (ст. 125) и следующих актов:

О Конституционном Суде Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г., с изм. и доп., посл. ред. от 5 февраля 2007 г. // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2007. № 7. Ст. 829;

Регламент Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 1995 г. (Конституционное право России: Сборник конституционно-правовых актов: В 2 т. / Отв. ред. О.Е. Кутафин; сост. Н.А. Михалева. Т. 2. М., 1998);

Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

Следует также учесть, что некоторые вопросы статуса Конституционного Суда и его судей отражают такие акты, как:

О судебной системе Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г., с изм. и доп., посл. ред. от 5 апреля 2005 г. // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2005. № 15. Ст. 1274.

О статусе судей в Российской Федерации. Закон РФ от 26 июня 1992 г., с изм. и доп., посл. ред. от 2 марта 2007 г. // Ведомости. 1992. № 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1151.

1. Понятие конституционной законности. Роль Конституционного Суда РФ в ее обеспечении. При рассмотрении данного вопроса надо исходить из того, что основы правопорядка в стране заложены в Конституции РФ. Соблюдать конституционную законность — это следовать прежде всего *нормам* Основного Закона, имеющим прямое действие (ст. 15 Конституции). Одновременно это означает и следование *основным принципам и идеям*, заложенным в российской Конституции. Таким образом, конституционная законность — понятие широкое, применяемое по отношению ко всем государственным органам и органам местного самоуправления, общественным объединениям, должностным лицам и гражданам. Все они обязаны и соблюдать сами Конституцию, и обеспечивать имеющимися в их распоряжении законными средствами соблюдение Конституции другими субъектами общественных отношений.

Конституционную законность нельзя сводить только к Конституционному Суду РФ и его усилиям по обеспечению действия Конституции РФ. Однако его роль нельзя и недооценивать, она достаточно высока, поскольку способствует единому пониманию и применению требований Конституции.

Сам же Конституционный Суд РФ является *судебным органом конституционного контроля*, он самостоятельно и независимо осуществляет *судебную власть* посредством *конституционного судопроизводства* (иначе говоря, конституционный контроль могут осуществлять в том или ином виде и объеме и другие органы, однако лишь КС является специальным судебным органом для этих целей).

2. Компетенция Конституционного Суда РФ. Анализ компетенции надо сделать на основе ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде. Студенты должны иметь представление об основных группах полномочий Конституционного Суда:

- дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов (показать — каких?) и договоров (внутригосударственных и международных);
- споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими государственными органами субъектов РФ;
- проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле — по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов;

- толкование Конституции Российской Федерации;
- дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- выступление с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Следует иметь в виду и то, что Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде оставил перечень полномочий Конституционного Суда открытым, предусмотрев в п. 7 ст. 3, что Конституционный Суд «осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами». Кроме того, там же указано, что Конституционный Суд может пользоваться правами, предоставляемыми ему двусторонними договорами РФ и субъектов РФ согласно ст. 11 Конституции РФ.

И то, что Конституционный Суд может наделяться полномочиями также других актов, студенты уже могли видеть, в частности, при рассмотрении Федерального конституционного закона 2004 г. о референдуме Российской Федерации — Президент РФ назначает такой референдум, только получив положительное решение Конституционного Суда РФ.

3. Порядок формирования Конституционного Суда РФ. Требованиям к претендентам на должность судей Конституционного Суда. Статус судьи Конституционного Суда. Рассмотрение этого вопроса опирается на ст. 8-19 Закона о Конституционном Суде. В них содержатся требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи, говорится о том, кто вносит предложения о кандидатах на эти должности Президенту РФ, в каком порядке Совет Федерации назначает судью Конституционного Суда, ст. 10 содержит текст его присяги. Закон также определяет, какие занятия и действия несовместимы с должностью судьи Конституционного Суда.

Касаясь продолжительности полномочий судьи Конституционного Суда, надо учесть эволюцию правового регулирования по этому моменту. Первый российский Закон о Конституционном Суде не предусматривал срока пребывания судьи в Конституционном Суде и устанавливал лишь предельный возраст — 65 лет. ФКЗ о Конституционном Суде РФ 1994 г. определил 12-летний срок полномочий судьи Конституционного Суда и предельный 70-летний возраст пребывания в должности. Новеллы 2001 г. установили 15-летний срок полномочий, сначала исключили понятие предельного возраста для судьи Конституционного Суда, а затем его восстановили. В последней (действующей) редакции Закона

2005 г. установлено, что полномочия судьи Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда РФ — 70 лет. Студенты могут высказать свое мнение по поводу срока полномочий судьи Конституционного Суда.

На основе ст. 13–16 Закона следует осветить правила и гарантии независимости, несменяемости, неприкосновенности и равенства прав судей Конституционного Суда. С учетом ст. 17–19 надо остановиться на приостановлении и прекращении полномочий судьи, а также его отставке.

4. Структура и организация деятельности Конституционного Суда РФ.

Основные правила конституционного судопроизводства. При подготовке по этому вопросу надо сначала изучить ст. 20–22 Закона о Конституционном Суде РФ, из которых студенты увидят, что Конституционный Суд рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат Конституционного Суда, познакомятся с категориями дел, разрешаемых в том и другом составах.

Далее надо уяснить, кто и в какой форме направляет *обращения* в Конституционный Суд по вопросам его компетенции:

- *запрос о конституционности нормативного акта или договора;*
- *ходатайство о разрешении спора о компетенции;*
- *жалобу гражданина, объединения граждан, иных органов и лиц, указанных в законе, или запрос суда — по поводу проверки конституционности закона;*
- *запрос о толковании Конституции;*
- *запрос о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ.*

После этого, основываясь на статьях Закона о Конституционном Суде, следует остановиться на главных этапах конституционного судопроизводства: рассмотрении обращений Секретариатом Конституционного Суда; предварительном изучении обращений судьями Конституционного Суда; принятии Конституционным Судом обращения к рассмотрению; назначении дела к слушанию; порядке исследования вопросов в заседании Конституционного Суда; совещании судей по принятию итогового решения.

5. Решения Конституционного Суда РФ, их юридическая сила.

Следует показать, что решения Конституционного Суда о соответствии Конституции законов РФ и иных актов, а также договоров, обозначенных в Конституции, о подтверждении либо отрицании полномочий соответствующих государственных органов, о толковании Конституции и др. имеют *обязательный и окончательный*

характер, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их провозглашения.

На основании ч. 6 ст. 125 Конституции, ст. 71–74, 79–81 Закона о Конституционном Суде студенты должны также выяснить:

- в каких случаях решения Конституционного Суда именуются постановлениями, заключениями и определениями?
- как принимаются решения Конституционного Суда?
- какие требования предъявляются к решениям Конституционного Суда?
- какие последствия имеют решения Конституционного Суда для соответствующих актов и договоров?

Следовало бы учесть, что по правовой позиции самого Конституционного Суда РФ признанный им противоречащим Конституции РФ акт является недействующим, однако подлежит отмене тем органом, который его издал. Не возникает ли противоречие в том, что акт объявляется недействующим, но формально продолжает действовать до его отмены?

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (2 часа)

1. Общая характеристика органов государственной власти субъектов РФ и виды этих органов.
2. Органы законодательной власти субъектов РФ.
3. Органы исполнительной власти субъектов РФ.
4. Конституционные, уставные суды субъектов РФ.

1. Общая характеристика органов государственной власти субъектов РФ и виды этих органов. Надо иметь в виду (это уже отмечалось ранее), что у субъектов РФ есть своя система органов государственной власти. Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 77) эта система устанавливается субъектами самостоятельно — однако в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Как уже говорилось, такой закон имеется — это *Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* от 6 октября 1999 г., с изм. и доп., посл. ред. от 22 июля 2008 г. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3613.

Кроме того, по месту преподавания студентам желательно воспользоваться конституциями, уставами субъектов РФ. В ряде субъектов РФ приняты законы об органах государственной власти субъектов РФ, они тоже полезны при изучении темы.

Обратим внимание на ряд актов Конституционного Суда РФ, также важных для изучения органов государственной власти субъектов РФ.

постановление от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края (СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409);

постановление от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области (СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700);

постановление от 24 января 1997 г. по делу о проверке консти-

туционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» (СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708);

постановление от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» (СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532);

постановление от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728);

определение от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан (СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117);

постановление от 9 июля 2002 г. 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)» (СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909);

постановление от 21 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан (СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336).

Следует исходить из того, что *составными частями системы органов государственной власти субъектов РФ являются их законодательные (представительные) органы государственной власти и исполнительные органы государственной власти*. Что касается судебных органов, согласно ст. 118 Конституции РФ они входят в единую судебную систему Российской Федерации. Это означает, что действующие в субъектах РФ суды общей юрисдикции и ар-

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

(2 часа)

1. Общая характеристика органов государственной власти субъектов РФ и виды этих органов.
2. Органы законодательной власти субъектов РФ.
3. Органы исполнительной власти субъектов РФ.
4. Конституционные, уставные суды субъектов РФ.

1. Общая характеристика органов государственной власти субъектов РФ и виды этих органов. Надо иметь в виду (это уже отмечалось ранее), что у субъектов РФ есть своя система органов государственной власти. Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 77) эта система устанавливается субъектами самостоятельно — однако в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Как уже говорилось, такой закон имеется — это *Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* от 6 октября 1999 г., с изм. и доп., посл. ред. от 22 июля 2008 г. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3613.

Кроме того, по месту преподавания студентам желательно воспользоваться конституциями, уставами субъектов РФ. В ряде субъектов РФ приняты законы об органах государственной власти субъектов РФ, они тоже полезны при изучении темы.

Обратим внимание на ряд актов Конституционного Суда РФ, также важных для изучения органов государственной власти субъектов РФ.

постановление от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края (СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409);

постановление от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области (СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700);

постановление от 24 января 1997 г. по делу о проверке консти-

туционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» (СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708);

постановление от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» (СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532);

постановление от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728);

определение от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан (СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117);

постановление от 9 июля 2002 г. 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)» (СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909);

постановление от 21 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан (СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336).

Следует исходить из того, что *составными частями системы органов государственной власти субъектов РФ являются их законодательные (представительные) органы государственной власти и исполнительные органы государственной власти*. Что касается судебных органов, согласно ст. 118 Конституции РФ они входят в единую судебную систему Российской Федерации. Это означает, что действующие в субъектах РФ суды общей юрисдикции и ар-

бюджетные суды не являются органами власти субъектов. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» допускает существование в качестве судов субъектов РФ их конституционных (уставных) судов и мировых судей. Правда, основой деятельности мировых судей является соответствующий федеральный закон, да и финансируется она из федерального бюджета. Реально судами субъектов РФ являются конституционные (уставные) суды, да и то существующие далеко не во всех субъектах РФ.

2. Органы законодательной власти субъектов РФ. Обращаясь к этому вопросу темы, студенты учитывают то, что субъекты РФ обязательно создают свои законодательные (представительные) органы государственной власти. Реестр их названий довольно широк — законодательные собрания, думы, государственные собрания, государственные советы, советы депутатов и др. В своем большинстве это однопалатные органы. В некоторых субъектах РФ органы законодательной власти до недавнего времени являлись двухпалатными, депутаты одной палаты избирались по территориальным избирательным округам, другой — по административно-территориальным избирательным округам. Сейчас почти все субъекты перешли к однопалатной системе, и двухпалатные представительные органы являются исключением из общего подхода.

Выдвижение кандидатов в депутаты производится как населением, так и избирательными объединениями, блоками. Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрел, что на выборах органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ надо использовать пропорциональную избирательную систему и не менее половины депутатов избирать по спискам, это повело к усилению роли политических партий на региональных выборах.

Можно наблюдать переплетение различных форм организации представительных учреждений в субъектах РФ:

- существуют представительные органы, работающие полностью на так называемой профессиональной постоянной основе, т. е. когда все депутаты уходят с других должностей и работают лишь в представительном органе, получая за это вознаграждение (зарплату);
- есть в субъектах РФ и такая практика, когда не все, а лишь часть депутатов переходит в представительное учреждение для работы на постоянной основе, остальные остаются на местах

своей постоянной работы и периодически от нее освобождаются для выполнения депутатских функций;

- наконец, в некоторых субъектах РФ только руководящие лица законодательного органа работают на освобожденной основе, все остальные выполняют свои функции на неосвобожденной основе и лишь периодически, хотя и регулярно покидают основное место работы для работы в представительном органе.

Органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ, как это очевидно из названия, выполняют функции их парламентов, включая представительство населения, принятие законов, участие в руководстве делами субъекта РФ, утверждение его бюджета, осуществление функций контроля в отношении исполнительных органов, оказание содействия представительным органам местного самоуправления. Все эти функции надо охарактеризовать на семинаре более подробно.

Рассматривая организацию работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, надо исходить из того, что он проводит заседания, создает комитеты и комиссии, использует запросы, организует парламентские слушания и применяет иные формы деятельности, сходные с формами деятельности Государственной Думы. Следует иметь в виду, что законодательство допускает различные способы досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа, в том числе в порядке самороспуска, а также по решению высшего должностного лица субъекта РФ и Президента РФ — об этом желательно подробнее поговорить на семинаре.

3. Органы исполнительной власти субъектов РФ. Обсуждая этот вопрос, студенты должны иметь в виду, что в некоторых субъектах РФ, особенно республиках в составе РФ, до последнего времени копировалась федеральная модель, т. е. здесь президент или глава республики зачастую выполнял функции главы государства, а исполнительную власть возглавляло правительство республики во главе с председателем правительства. Во многих случаях глава субъекта являлся и главой исполнительной власти.

Названный выше Федеральный закон 1999 г. установил, что в субъекте РФ есть *высшее должностное лицо* субъекта и *высший исполнительный орган государственной власти* субъекта. Высшее должностное лицо должно возглавлять указанный орган. В основном субъекты РФ используют эту схему, однако в отдельных республиках сохранились как президент (глава) республики, так и председатель правительства.

Высшее должностное лицо субъекта РФ на основании Федерального закона 1999 г. в изначальной редакции получало полномочия в результате выборов населением. Однако в декабре 2004 г. введен новый порядок: кандидатуру на этот пост предлагает Президент РФ, а решение о наделении полномочиями высшего должностного лица принимает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Высший орган исполнительной власти субъекта (правительство, администрация) формируется высшим должностным лицом субъекта РФ, при назначении должностных лиц Законом предусматривается возможность участия органа законодательной власти (т. е. дача согласия на назначение).

Характеризуя содержание деятельности высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъектов, студенты исходят из того, что она связана с управлением экономическим развитием субъекта, его собственностью, социальным и культурным строительством, обеспечением общественного порядка и прав граждан. Высшее должностное лицо представляет субъект РФ внутри и за пределами субъекта, в том числе в отношениях с федеральными органами государственной власти и органами власти иных субъектов РФ.

В федеративном государстве актуальной проблемой является разграничение полномочий между исполнительной властью Федерации и субъектов. Эта проблема существует и в Российской Федерации. Во многих сферах функции исполнительной власти осуществляют федеральные органы, причем централизация управления сейчас усиливается.

В связи с этим важной задачей является обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ. В ее решении участвуют полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, федеральный инспектор в соответствующем субъекте РФ и глава исполнительной власти субъекта РФ.

На семинаре следует подробнее остановиться на формах воздействия Президента РФ на деятельность высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе и охарактеризовать применяемые Президентом меры конституционно-правовой ответственности указанного лица, включая отрешение его от должности.

4. Конституционные, уставные суды субъектов РФ. При подготовке этого вопроса следует иметь в виду, что в последние годы ряд субъектов РФ создал свои конституционные, уставные суды (однако далеко не все это сделали). На семинаре нужно рас-

смотреть общие правила формирования и компетенцию этих судов.

Законы об этих судах студенты могут найти в книгах:

Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты / Отв. ред. М.А. Митюков. М., 1999;

Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999.

Новую информацию см.: КонсультантПлюс-регион.

Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (2 часа)

1. Понятие местного самоуправления, его назначение, основные функции.
2. Система местного самоуправления.
3. Вопросы обеспечения законности и конституционно-правовой ответственности в местном самоуправлении.

1. Понятие местного самоуправления, его назначение, основные функции. При освещении первого вопроса надо взять за основу ст. 12 и гл. 8 Конституции РФ и показать, что местное самоуправление должно обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Более детально эти вопросы регулирует *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* от 6 октября 2003 г., с изм. и доп., посл. ред. от 10 июня 2008 г. // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2008. № 24. Ст. 2790. Он вступил в силу по ряду положений с 2006 г., по остальным — позже; полное вступление в силу этого Закона намечено на 2009 г. В некоторой части сохранялось действие предыдущего акта — Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.).

Отдельные вопросы местного самоуправления регулируют также законы:

О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. (с изм. и доп.) — правда, акт в значительной мере формально сохраняет действие и утратит силу в 2009 г.;

О муниципальной службе в Российской Федерации. Федеральный закон от 2 марта 2007 г., посл. ред. от 23 июля 2008 г. // СЗ РФ.

2007. № 10. Ст. 1152; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

Естественно, что различные стороны местного самоуправления и компетенции его органов отражают многие федеральные законы и кодексы, например, Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс и др.

Россия присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления (см. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695).

Следует обратить внимание на то, что согласно ст. 12 Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако это не значит, что они являются сугубо общественными органами. Они обладают чертами, которые позволяют назвать их *публично-правовой корпорацией*. Иначе говоря, не являясь государственными органами, они выполняют ряд важнейших для общества (публичных) функций и в этом плане имеют особое положение по сравнению с обычными общественными формированиями. Это разновидность *органов публичной власти*.

Важно также иметь в виду, что местное самоуправление тесно связано с государственными делами, а зачастую и является их продолжением на соответствующей территории. Неслучайно ст. 132 Конституции предусматривает возможность передачи органам местного самоуправления *отдельных государственных полномочий*.

Из публично необходимого характера деятельности местного самоуправления и тем более осуществления его органами полномочий, переданных государством следует *принцип обязательности решений* местного самоуправления для населения соответствующей территории, а также действующих на ней органов, объединений и должностных лиц. Сила актов местного самоуправления и его органов, необходимость их выполнения обеспечиваются не только авторитетом местного самоуправления, но и государства. Не следует забывать о том, что государство обязано оказывать всестороннюю поддержку местному самоуправлению, в том числе передавать ему часть государственных материально-финансовых средств для выполнения функций.

2. Система местного самоуправления. При ответе на данный вопрос следует исходить из того, что Федеральный закон 2003 г. содержит ряд новых и принципиальных решений относительно уровней и структуры местного самоуправления.

Во-первых, он вводит в качестве обязательной двухуровневую систему местного самоуправления. Первым (низшим) уровнем

муниципальных образований являются *сельские и городские поселения*, вторым (высшим) уровнем — *муниципальные районы и городские округа*. Осуществление отдельных государственных полномочий в основном возлагается на *высший уровень местного самоуправления*, хотя в соответствии с последующими изменениями Закона поселениям также дано право на осуществление государственных полномочий.

Во-вторых, хотя по Конституции РФ в местном самоуправлении не проводится такое же строгое разделение властей, как это делается применительно к органам государственной власти, Федеральный закон 2003 г. (в отличие от своего предшественника), тем не менее, вводит понятие исполнительно-распорядительного органа по отношению к местной администрации. Таким образом, определенное разделение представительных и исполнительных начал в организации местного самоуправления все-таки вводится.

В-третьих, Федеральный закон 2003 г. несколько расширяет набор форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении. Сюда включены: местный референдум; муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сходы, собрания граждан, конференция граждан (собрание делегатов); правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

В-четвертых, Федеральным законом 2003 г. расширен круг органов и должностных лиц местного самоуправления. В состав последнего включены: представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация; контрольный орган муниципального образования; избирательная комиссия муниципального образования; иные органы и должностные лица местного самоуправления.

В-пятых, Федеральный закон 2003 г. содержит ряд новелл относительно формирования органов местного самоуправления. Так, он позволяет либо избирать депутатов представительного органа муниципального района, либо формировать этот орган из представителей нижестоящих муниципальных единиц. Глава любого муниципального образования может избираться либо населением, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава. Однако быть главой местной администрации он

может лишь в случае, если избран населением. Если он избран главой муниципального образования представительным органом, то одновременно является и председателем представительного органа. Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации (что также подтверждает тезис об определенном «разделении властей» в местном самоуправлении).

3. Вопросы обеспечения законности и конституционно-правовой ответственности в местном самоуправлении. При освещении вопроса следует учитывать, с одной стороны, то что государство заботится о защите интересов местного самоуправления, а органы местного самоуправления вправе защищать свои права и интересы различными путями, в том числе в суде. С другой стороны, надо исходить из того, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением, государством, физическими лицами в соответствии с федеральными законами.

В особенности надо обратить внимание на то, что формой ответственности представительного органа муниципального образования перед государством является возможность роспуска органа законом субъекта РФ (проект вносится высшим должностным лицом субъекта РФ), если указанным муниципальным органом принят незаконный нормативный акт и он не отменяется после констатации данного факта судебным решением (ст. 73 Федерального закона 2003 г.).

При аналогичных ситуациях относительно главы муниципального образования или главы местной администрации они могут быть отрешены от должности высшим должностным лицом субъекта РФ (ст. 74 Федерального закона 2003 г.).

Федеральный закон 2003 г. предусматривает также возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления при чрезвычайных ситуациях, а также образование решением арбитражного суда временной финансовой администрации на срок до одного года в целях восстановления платежеспособности муниципального образования.

Сурен Адилекович Авакьян
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ
Практикум
Второе издание

Редактор *И.В. Краснослободцева*

Корректор *Е.В. Кабанова*

Компьютерная верстка *Т.В. Андреева*

Подписано в печать 30.12.2008. Формат 60×90¹/₁₆.
Бумага офсетная. Офсетная печать. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 25,0. Тираж 3000 экз. Заказ № 0900880.

ОАО «Издательский Дом “Городец”»
109382, Москва, ул. Краснодонская, д. 20, корп. 2.
Тел./факс: +7(495)351-55-80; 351-55-90
www.gorodets.ru; e-mail: info@gorodets.ru

Отпечатано в полном соответствии с качеством
представленного электронного оригинал-макета
в ОАО «Ярославский полиграфкомбинат»
150049, Ярославль, ул. Свободы, 97

