

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС

**ОРГАНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ В РОССИИ
И
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

ЮСТИЦ  **ИНФОРМ**

Коллектив авторов

**Организация государственной
власти в России и
зарубежных странах. Учебно-
методический комплекс**

«Юстицинформ»

2014

Коллектив авторов

Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Коллектив авторов — «Юстицинформ», 2014

ISBN 978-5-7205-1262-0

<p id="__GoBack">Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова в порядке реализации исследовательского проекта, посвященного формированию модели публичной власти в Российской Федерации. Издание представляет собой учебно-методический комплекс в помощь студентам и всем лицам, интересующимся вопросами организации публичной власти. Издание включает учебное пособие, состоящее из двух частей, и раздел дополнительных учебно-методических материалов. Первая часть посвящена организации государственной власти и разделения властей в Российской Федерации. Вторая часть посвящена современной организации государственной власти и разделения властей в ряде зарубежных стран – США, Великобритания, ФРГ, Швейцария, Франция, Италия, Испания, Польша, Китай, Индия. В освещении тематики авторы исходили в основном из единых задач – показать, каков был путь к современной организации публичной власти в каждой стране, как складывалась и из каких органов состоит сейчас система публичной власти.

ISBN 978-5-7205-1262-0

© Коллектив авторов, 2014

© Юстицинформ, 2014

Содержание

Предисловие	6
Часть 1. Современная организация государственной власти и разделение властей в Российской Федерации	8
Глава 1. Органы государственной власти РФ федерального уровня (Авакьян С. А.)	8
§ 1. Кратко об истории движения к современной организации государственной власти России	8
§ 2. Сложности создания современной модели федеральной государственной власти в Российской Федерации	13
§ 3. Особенности полномочий отдельных звеньев федеральной государственной власти на современном этапе государственного строительства	19
3.1. Президент Российской Федерации	19
3.2. Федеральное Собрание Российской Федерации	24
3.3. Правительство Российской Федерации	31
3.4. Федеральные отраслевые органы исполнительной власти	36
3.5. Федеральные суды	38
Конец ознакомительного фрагмента.	41

Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс

© ООО «Юстицинформ», 2014

Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.

Предисловие

Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова в порядке реализации масштабного научного проекта, посвященного формированию модели публичной власти в Российской Федерации. Издание представляет собой учебно-методический комплекс в помощь студентам и всем лицам, интересующимся вопросами организации публичной власти.

Издание включает учебное пособие, состоящее из двух частей, и раздел дополнительных учебно-методических материалов.

Часть 1 посвящена организации государственной власти и разделения властей в Российской Федерации. Эта часть работы состоит из трех глав.

В главе 1 освещается система органов государственной власти России федерального уровня, освещаются история движения к современной организации государственной власти, сложности создания современной модели федеральной государственной власти в Российской Федерации. Анализируются особенности полномочий отдельных звеньев федеральной государственной власти на современном этапе государственного строительства: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные отраслевые органы исполнительной власти, федеральные суды.

Глава 2 посвящена органам государственной власти субъектов РФ. Автор излагает общие нормативные основы формирования системы таких органов на федеральном уровне, а также отражает специфику многих субъектов Российской Федерации в создании и совершенствовании своих органов государственной власти. Много внимания уделяется организации законодательных и исполнительных органов государственной власти различных субъектов РФ, а также их взаимодействию. Автор также освещает непростую ситуацию с формированием конституционного правосудия в субъектах РФ.

Особенностью России, как и многих зарубежных стран, является существование местного самоуправления как отдельного вида публичной власти. В деятельности местного самоуправления и его органов переплетаются начала негосударственной (общественной власти) и власти государственной, поскольку органам местного самоуправления могут быть переданы и передаются отдельные государственные полномочия. Особенности российской модели публичной власти на муниципальном уровне рассмотрены в главе 3.

Часть 2 пособия посвящена современной организации государственной власти и разделения властей в ряде зарубежных стран. Это главы 4–13, они посвящены (последовательно) таким государствам, как США, Великобритания, ФРГ, Швейцария, Франция, Италия, Испания, Польша, Китай, Индия.

В освещении тематики авторы исходили в основном из единых задач – показать, каков был путь к современной организации публичной власти в каждой стране, как складывалась и из каких органов состоит сейчас система государственной власти. Внимание уделено тому, как действует принцип разделения властей в каждой стране, какие средства воздействия друг на друга применяют главы государств, парламенты, органы исполнительной власти, а также суды, прежде всего органы конституционного правосудия. Поскольку ряд стран – федерации, показаны особенности системы государственной власти на уровне субъектов федерации, а также вертикальные отношения органов власти федерации и субъектов. В ряде случаев показаны основные черты формирования публичной власти на местном уровне, где зачастую имеет место переплетение общественных каналов с деятельностью органов публичной власти.

В каждой главе содержатся вопросы, с помощью которых читатели, и прежде всего студенты, могут проверить освоение предлагаемого материала, а также задуматься над проблемами организации публичной власти, особенно государственной власти и разделения властей.

***Авакьян С. А.,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, доктор
юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ***

Часть 1. Современная организация государственной власти и разделение властей в Российской Федерации

Глава 1. Органы государственной власти РФ федерального уровня (Авакьян С. А.)

§ 1. Кратко об истории движения к современной организации государственной власти России

Демократизация политической системы в Союзе ССР и соответственно в Российской Федерации началась в 90-е годы прошлого века и получила известное наименование – перестройка. Если говорить кратко, суть ее состояла в объявлении радикального изменения методов руководства страной, курса на массовое привлечение граждан к политическим процессам, к формированию и деятельности государственных органов, на расширение гласности, введение информационной и политической свободы как фактора жизни в обществе и государстве, включая и возможности создания различных объединений граждан, в том числе и политических партий.

В конституционно-правовом плане это воплотилось в особенности в таких реформах, как: а) создание новых органов государственной власти на уровне Союза ССР и союзных республик, в том числе и в РСФСР; б) введение новых начал в избирательную систему страны; в) отказ от принципа единоличного руководства политическими и государственными процессами со стороны единственной политической партии – Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), переход к многопартийности.

Поскольку на тот момент Россия существовала как одна из союзных республик в составе Союза ССР, важно отметить, что соответствующие реформы начались с союзного уровня. 1 декабря 1988 года были приняты Закон СССР об изменениях и дополнениях Конституции СССР (напомним, это была Конституция 1977 года) и Закон о выборах народных депутатов СССР¹.

Конституционной реформой были учреждены два высших органа государственной власти Союза ССР – Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР. Съезд был высшим (верховным) органом государственной власти СССР и мог принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР (ст. 108 Конституции). Верховный Совет характеризовался как постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти СССР, он избирался Съездом из числа народных депутатов СССР и был ему подотчетен (ст. 111).

Съездовская система использовалась в стране в 20–30-е годы прошлого века. Однако обращение к этой системе в 90-е годы нельзя назвать возвращением к прежней системе. Стратегия была иной: прежде всего, дать возможность новой волне талантливых политических деятелей проявить себя на общегосударственном уровне; создать на их базе не только большой, съездовский «формат», но и постоянно действующий несколько суженный состав – в качестве Верховного Совета – как начало советского парламентаризма, поскольку ранее Верховный Совет СССР (а вслед за ним и Верховные Советы республик, включая Верховный Совет

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727, 729.

РСФСР) собирался два раза в год каждый раз на 3–4 дня, теперь же предполагалась его регулярная работа. Нельзя исключать и еще одну причину: если в состав Съезда народных депутатов СССР, состоявшего из 2250 депутатов, могли на новых выборах попасть не симпатизирующие Компартии или просто независимые лица, то из общей массы депутатов не трудно было сформировать Верховный Совет, в целом способный проводить политику КПСС.

Надо сказать, что стремление придать Верховному Совету СССР именно такую направленность почувствовали многие депутаты. Известный правозащитник А. Д. Сахаров, тоже избранный народным депутатом СССР, уже на первом заседании Съезда изложил мнение ряда московских депутатов: Съезду не может быть уготована роль выборщика, т. е. формирование Верховного Совета СССР, он не может отдать законодательную власть одной пятой своего состава². Но все же Съезд не превратился в постоянно работающий орган, хотя его заседания и проводились чаще, чем один раз в год, как программировалось сначала Конституцией; тем не менее Съезд стал политически довольно значимым органом демократической организации союзной государственной власти.

Что касается избирательной системы, ее самой примечательной особенностью стала состязательность, а ведь именно ее не было в предшествующий период, выборы проводились по обычаю: один мандат – один кандидат. Теперь же в ст. 100 Конституции было записано, что число кандидатов в депутаты не ограничивается, в избирательный бюллетень может быть включено любое количество кандидатов. На союзном уровне не удалось нормативно записать условие – переносить голосование, если по округу выдвинут только один кандидат (Россия позже ввела такое правило). Но все же на состоявшихся весной 1989 года выборах народных депутатов СССР на 1500 мест по территориальным и национально-территориальным избирательным округам был выдвинут 7531 кандидат, т. е. в среднем по 5 на один мандат. Правда, в 384 округах было по одному кандидату, но общей тенденции это не изменило.

Характерно, что законодатель предусмотрел обязательность обеспечения тайны голосования заходом избирателей в кабины для голосования. Казалось бы, что здесь нового, «революционного»? Но дело в том, что на предшествующих выборах только единицы избирателей пользовались возможностью захода в кабины, и такие граждане тут же вызывали подозрение – может они против не просто конкретных кандидатов, а всего «нерушимого блока коммунистов и беспартийных». В итоге многие люди просто боялись заходить в кабины, чтобы их не заподозрили в нелояльности; к тому же вычислить отдельных лиц, воспользовавшихся кабинами, не представляло труда.

Что касается партийной системы, переход к многопартийности был непростым. Возможно, это покажется парадоксом, но сначала она зарождалась внутри самой компартии. Ведь более 80 процентов депутатов, избранных в состав Съезда народных депутатов СССР, были членами КПСС. И именно они впоследствии способствовали созданию различных политических партий в стране. И одновременно они же стали инициаторами внесения 14 марта 1990 г. серьезных изменений в ст. 6 Конституции СССР, посвященную компартии. Новшества сводили «на нет» руководящую роль КПСС и объявляли ее только одной из многих политических партий. А в ст. 51 Конституции теперь говорилось о праве граждан объединяться в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях³. Таким образом, в стране уже с этого времени началась многопартийность как важный фактор политической системы и жизни гражданского общества.

Наряду с отмеченными совершенствование политической системы и государственной власти на уровне СССР характеризовалось и другими чертами. В особенности выделим следующие моменты.

² ² I Съезд народных депутатов СССР. 25 мая – 9 июня 1989 г.: Стеногр. отчет. Том I. М., 1989. С. 9.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 18. Ст. 342.

Во-первых, это формирование парламентаризма. Верховный Совет СССР всегда был двухпалатным по своей структуре, состоял из Совета Союза и Совета Национальностей. В каждой палате было по 750 депутатов. Но, как уже было сказано, он работал на непостоянной основе, собираясь два раза в год на краткие сессии. В новой системе Верховный Совет СССР также остался двухпалатным, назывались палаты по-прежнему. Но они стали гораздо компактнее по составу (по 271 депутату в каждой), а работали теперь по 3–4 месяца весной и осенью, т. е. уже на постоянной основе (складывались и начала профессионализма в депутатской деятельности).

Во-вторых, на союзном уровне при конституционной реформе 14 марта 1990 г. было решено учредить пост Президента СССР. Он определен как глава Советского государства. Первого Президента СССР избрал Съезд народных депутатов СССР, в дальнейшем предусматривались общенародные выборы. Президент СССР – гарант соблюдения прав и свобод граждан, Конституции СССР. Он принимает меры по охране суверенитета СССР и союзных республик, безопасности и территориальной целостности страны. На Президента возлагались функции Верховного Главнокомандующего. Президент – участник формирования Правительства СССР и еще ряда союзных органов, законодательного процесса.

В-третьих, на союзном уровне учреждалась система специализированного конституционного надзора. Соответствующие дополнения были внесены в Конституцию СССР, принят 23 декабря 1989 г. Закон о Комитете конституционного надзора СССР, затем сформирован состав данного органа. Несмотря на сложности моделирования этого органа прогресс состоял уже в самом его учреждении, поскольку до этого идея подобной специальной институции всячески отрицалась. Вполне вероятно, что со временем, если бы Союз ССР продолжил существование, на смену Комитету конституционного надзора пришел бы Конституционный Суд СССР.

В данном кратком обзоре мы не касаемся многих других вопросов формирования органов государственной власти Союза ССР, затрагивая лишь то, что, по нашему мнению, в той или иной степени отражалось на реформах политической системы и органов государственной власти в Российской Федерации.

Конечно, РСФСР как одна из союзных республик в составе Союза ССР должна была учитывать союзные политические и государственные реформы. Однако надо вместе с тем подчеркнуть, что во многих отношениях Россия пошла своими путями. Этот симбиоз общего и особенного характерен для периода последних лет пребывания России в составе Союза ССР и далее ее самостоятельного пути как независимого, суверенного государства – субъекта международного права.

Первая конституционная реформа, отразившая участие России в демократической перестройке и одновременно влияние союзных моделей власти на решения РСФСР, состоялась 27 октября 1989 г.

Союзный центр «нажимал» на союзные республики, чтобы они ввели у себя съездовскую систему из двух органов власти – Съезд народных депутатов и Верховный Совет. Но союзные республики всячески отбивались от этой идеи, в результате из 15 союзных республик 14-ти удалось от нее отказаться.

И единственной союзной республикой, которая ее ввела, стала РСФСР. Однако и Россия во многом пошла своим путем: на союзном уровне было три способа избрания народных депутатов – населением по территориальным избирательным округам (750) и по национально-территориальным избирательным округам (750) и высшими органами общесоюзных общественных организаций (750 депутатов).

В Российской Федерации от выборов от общественных организаций отказались. Да и территориальный принцип выборов реализовали специфически. Съезд народных депутатов РСФСР состоял из 1068 депутатов, из них 900 избирались по территориальным избирательным округам, 168 – по национально-территориальным избирательным округам (84 образовывались

в каждом из автономных образований по принципу: в автономной республике – 4, в автономной области – 2, автономном округе – 1; другие 84 приходились на края, области, города Москва и Ленинград).

Съезд народных депутатов являлся высшим органом государственной власти РСФСР, мог принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР. Реально он даже подобных попыток подмены других органов не предпринимал, хотя позже названная характеристика Съезда использовалась первым Президентом Российской Федерации в борьбе с парламентом.

Важным новшеством российской конституционной реформы стало придание Верховному Совету РСФСР двухпалатности, т. е. черты, характерной для парламента федеративного государства. До этого Верховный Совет РСФСР был однопалатным. По конституционной реформе от 27 октября 1989 г. он стал состоять из двух палат – Совета Республики и Совета Национальностей. По Конституции палаты были равны по численности и равноправны.

Проблема взаимоотношений Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР также существовала. Но она была менее остра по сравнению с союзным уровнем, и скорее по политической причине – у всех народных депутатов не сложились отношения с Президентом Российской Федерации, трудность контактов с ним, зачастую просто их отсутствие, нежелание Президента сотрудничать с представительными органами объединяли депутатов.

Верховный Совет РСФСР был довольно активным органом. По сравнению с Верховным Советом СССР он работал на постоянной основе более длительное время, не менее 10 месяцев в году. На освобожденной и оплачиваемой основе помимо членов каждой палаты в работе Верховного Совета участвовали и другие народные депутаты; в общей сложности численность депутатов, трудившихся на освобожденной основе, доходила до 460 человек (отсюда и в последующем численность Государственной Думы составила 450 депутатов).

Учреждение поста Президента СССР, необходимость контактов РСФСР с Союзом ССР, представления, а порой и защиты интересов России перед союзным Центром, движение к самостоятельности республики достаточно скоро повели к введению поста Президента Российской Федерации. Этот вопрос весьма активно начали обсуждать осенью 1990 года, а на 17 марта 1991 года на российский референдум был вынесен вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?». В голосовании приняли участие 75,42 % зарегистрированных избирателей, «да» сказали 69,85 % из них. 24 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принимает Закон «О Президенте РСФСР»⁴. 24 мая 1991 г. необходимые изменения вносятся в Конституцию РСФСР.

Конституция дополняется гл. 13¹ «Президент РСФСР». В ст. 121¹ определено, что Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР. Возраст – не моложе 35 и не старше 65 лет. Срок полномочий – пять лет; одно и то же лицо не может быть Президентом РСФСР более двух сроков подряд.

Президент обладает правом законодательной инициативы, подписывает и обнародует законы РСФСР, налагает на них вето; представляет не реже одного раза в год Съезду народных депутатов доклады о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом социально-экономических и иных программ, о положении в РСФСР, обращается с посланиями к народу, Съезду и Верховному Совету.

Президент руководит Советом Министров – Правительством РСФСР, назначает его Председателя с согласия Верховного Совета, а членов Правительства назначает и освобождает от должности по представлению Председателя Правительства, принимает отставку Правительства с согласия Верховного Совета. Президент отвечает за обеспечение государствен-

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

ной и общественной безопасности, возглавляет Совет Безопасности, объявляет чрезвычайное положение, может вести переговоры и подписывать от имени РСФСР договоры и т. д.

Вместе с тем Съезд народных депутатов и Верховный Совет имели определенные возможности влияния на него. Например, Съезд мог потребовать внеочередного доклада от Президента (п. 3 ст. 121⁵), отменить его акты (ч. 3 п. 14 ст. 104), отрешить Президента от должности в случае нарушения Конституции и законов РСФСР, а также данной им присяги (ст. 121⁸).

Характерно, что при первичном введении поста Президента был учрежден на конституционном уровне пост вице-президента РСФСР, призванного осуществлять по поручению Президента отдельные его полномочия и замещать последнего в случае его отсутствия (ст. 1217). Однако в дальнейшем отношения Президента и вице-президента не сложились, в противостоянии Президента и парламента РФ вице-президент принял сторону последнего, Президент отстранил его от должности в сентябре 1993 года, и больше этот институт в модели государственной власти Российской Федерации не используется.

Правительство РСФСР в системе российской государственной власти того времени находилось в сложном положении. В Конституции определялось, что Президент осуществляет руководство деятельностью Правительства. Более того, с ноября 1991 г. по декабрь 1992 г. Президент РФ формально исполнял обязанности главы Правительства. И только в декабре 1992 г. по настоянию депутатов был назначен самостоятельный Председатель Правительства Российской Федерации (им стал В. С. Черномырдин). В формировании Правительства, конечно, ключевую роль играл Президент РФ, ему требовалось согласие Верховного Совета лишь на кандидатуру Председателя Правительства для его назначения на должность. Однако народные депутаты добивались усиления своего влияния на формирование Правительства, а также на возможность контролировать его деятельность. В конце концов, в декабре 1992 г. сошлись на том, что свое «добро» Верховный Совет дает также на четырех министров – иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел (п. 3 ст. 109). Тогда же для усиления своего влияния на исполнительную власть депутаты включили в ст. 121⁵ п. 6¹, согласно которому Президент представляет Верховному Совету предложения об организации, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации. Это должно было означать, что не Президент, а Верховный Совет определяет всю структуру исполнительной власти.

При учреждении поста Президента в Конституции 24 мая 1991 г. было записано, что Правительство – это орган исполнительной власти, подотчетный Президенту. Теперь же в ст. 122 сказано: подотчетный Съезду народных депутатов, Верховному Совету и Президенту РФ. Ранее Верховный Совет имел право отменять указы Президента на основании заключения Конституционного Суда РФ (п. 19 ст. 109). Теперь данное положение было расширено – «указы и распоряжения». Было также добавлено, что Верховный Совет вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента до разрешения дел об их конституционности в случае соответствующего обращения Верховного Совета в Конституционный Суд РФ.

И еще одно существенное положение: при включении в Конституцию 24 мая 1991 г. главы о Президенте в ст. 121⁶ записали, что полномочия Президента не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти. VII Съезд (декабрь 1992 г.) добавил сюда несколько слов: «в противном случае они прекращаются немедленно». Формулировка, конечно, юридически не является четкой (например, неясно, имеет место это автоматически или по решению какого-то органа). Но она

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.

оказалась пророческой и как будто бы предугадывала события, которые произойдут в следующем, 1993 г.

Говоря о предшествующем этапе формирования модели государственной власти Российской Федерации, отметим эволюцию регулирования, посвященного судебному конституционному контролю. Сначала Российская Федерация пошла следом за союзным вариантом – при реформе 27 октября 1989 г. учреждается Комитет конституционного надзора РСФСР, избираемый Съездом народных депутатов РСФСР сроком на 10 лет из специалистов в области политики и права (ст. 119). Однако Комитет так и не создается, а по конституционной реформе от 15 декабря 1990 г. учреждается уже Конституционный Суд РСФСР – без его характеристик (ст. 119). В редакции Конституции от 24 мая 1991 г. уже определяется, что Конституционный Суд РСФСР является высшим судебным органом конституционного контроля в РСФСР, осуществляющим судебную власть в конституционном судопроизводстве; состоит Суд из 15 судей (ч. 1 ст. 165). В 1991 году принимается первый Закон о Конституционном Суде РФ. В редакции от 21 апреля 1992 г. Конституция определяет, что КС – высший орган судебной власти по защите конституционного строя, состоит из 15 судей. Организация КС, его компетенция и порядок судопроизводства устанавливаются Законом о Конституционном Суде РФ (ч. 1 ст. 165). Однако также 21 апреля 1992 г. в Конституцию включена ст. 165-1, достаточно подробно определяющая компетенцию Конституционного Суда РФ (дела о конституционности федеральных законов и иных актов, международных договоров, политических партий и иных общественных объединений, правоприменительной практики; разрешение споров о компетенции между органами государственной власти; дача заключений о наличии у федерального должностного лица стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять связанные с его должностью полномочия; иные дела).

§ 2. Сложности создания современной модели федеральной государственной власти в Российской Федерации

Движение к современной организации государственной власти на федеральном уровне заставляло решать несколько проблем.

1. Более или менее был ясен набор государственных органов на федеральном уровне, но конкретные вопросы их статуса, наименования, структуры, полномочий, образа деятельности продолжали существовать. Соответственно речь шла не только о выборе модели, но и о способах ее воплощения в будущей Конституции Российской Федерации, разработка которой активно велась в 1991–1993 годах.

Так, если сначала некоторые политические силы – например, коммунисты, выступали против введения поста Президента Российской Федерации, то после учреждения на конституционном уровне этого института их разговоры против президентства стихли, в выборах первого Президента РФ (1991 год) они приняли участие. В дальнейшем практически все политические силы вели свою политику с учетом существования поста Президента РФ. Но, конечно, предметом живой дискуссии были его конституционно-правовой статус, порядок избрания на должность, взаимоотношения с парламентом и особенно с Правительством.

Применительно к парламенту никто не выступал за сохранение «тандема» Съезд народных депутатов – Верховный Совет Российской Федерации, было понятно, что наличие двух высших представительных органов власти не нужно из-за возможного противостояния, необходимости утверждения в России постоянного парламента, а им не мог быть Съезд с огромным количеством депутатов. Ясно, что новый парламент будет двухпалатным, это неизбежно в федеративном государстве, где одна палата является органом общеполитического представительства всего народа страны, а вторая – органом представительства субъектов Федерации. Но вот как именовать парламент в целом, а также каждую палату; по какой системе изби-

рать или иным путем формировать палаты; работать ли им на постоянной или периодической основе; как разделить между палатами полномочия; как строить взаимоотношения палат (в том числе считать ли их равными или применить принцип так называемых «верхней» и «нижней» палат) – все это было предметом дискуссий.

С учетом того, что были очень сложными отношения между Президентом Российской Федерации и Съездом, Верховным Советом как в целом, так и по отношению к Правительству Российской Федерации, была не очень понятна дальнейшая судьба Правительства РФ – считать ли его органом, полностью подотчетным только Президенту РФ, или сочетать ответственность и перед Президентом РФ, и перед парламентом; соответственно поставить ли Президента во главе Правительства либо отделить последнее от Президента РФ и соответственно дать парламенту, его палатам (обеим или какой-то одной?) право не только влиять на формирование Правительства, но и выражать ему недоверие/доверие.

2. В конце концов все сказанное заставляло решать вопрос о том, быть ли России парламентарной или президентской республикой. Как известно, они различаются принципиально тем, что: в парламентарной республике более важные поля принадлежат парламенту в целом и/или его палатам, если он двухпалатный, роль президента символическая, во многом протокольная; в президентской республике у этого должностного лица ключевые полномочия в руководстве внутренней и внешней политикой государства, в определении направлений деятельности правительства и т. д. Усиление позиций Президента РФ в политическом противостоянии с депутатами позволило ему отразить в своем проекте сильное положение Президента Российской Федерации. По проекту Конституции Россия имела статус не просто президентской, а суперпрезидентской республики. Проект был поставлен на всенародное голосование 12 декабря 1993 года и получил большинство голосов.

Президент объявлен главой Российского государства. Его роль концентрируется на общем руководстве внутренними и внешнеполитическими делами. Глава о Президенте по очередности находится в тексте перед главой о Федеральном Собрании. Именно Президенту дано право обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие всех других органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 г.). Конституция отражает формально-юридическую «неответственность» Президента РФ. Его можно отрешить от должности только за серьезные уголовные преступления, в то время как по предыдущим конституционным нормам Президент мог быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции РСФСР, законов РСФСР, а также данной им присяги (ст. 121-10 Конституции РСФСР 1978 г., в редакции от 24 мая 1991 г.). Правительство РФ стало правительством Президента РФ, попытка Государственной Думы не поддержать предложенную Президентом кандидатуру на пост главы Правительства, выразить недоверие или отказать в доверии Правительству может привести к роспуску Государственной Думы.

3. Требовал к себе внимания и вопрос о принципах организации и деятельности органов публичной власти. В прежнем конституционном тексте характеристика этих принципов начиналась с народовластия. В ст. 2 Конституции 1978 г. говорилось, что вся власть в РСФСР принадлежит народу, он осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам. В редакции от 15 декабря 1990 г. было определено, что вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР. И что особенно важно: появилось дополнение о том, что народ осуществляет государственную власть и через Советы, и непосредственно. Таким образом, непосредственное народовластие наконец нашло отражение в Основном законе, хотя и в очередности – через органы, а также непосредственно.

Конституция РФ 1993 г. сделала следующий, и очень важный шаг: она закрепляет народовластие как принцип конституционного строя, российской модели публичной власти, и вместе с тем ставит в системе институтов этой власти на первое место именно непосредственное

народовластие. В соответствии со ст. 3 носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В начальной редакции ст. 3 Конституции РСФСР 1978 г. говорилось, что организация и деятельность Советского государства строится в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих; демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело.

Однако при переходе к новому этапу жизни страны было решено отказаться от этого «признака» советской системы. А новым принципом, отраженным в Конституции, стал *принцип разделения властей*. В соответствии со ст. 3 Конституции в редакции от 21 апреля 1992 г. система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением. Все государственные органы, формируемые в соответствии с законом путем демократических выборов, и должностные лица подотчетны народу.

Как видим, принцип разделения властей здесь зафиксирован не только в плане трех традиционных ветвей, но также и для властной «вертикали», причем с включением в нее с позиций разграничения также и местного самоуправления, которое к тому времени формально уже было отделено на конституционном уровне от государственной власти и обозначалось как обособленное направление публичной власти. В последующем от этого аспекта (вертикального) разделения властей в российской конституционной концепции отказались (полагаем, без достаточных оснований).

Теперь ст. 10 Конституции РФ 1993 года гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

В федеративном государстве важным принципом организации государственной власти является ее *единство* на обоих уровнях существования и осуществления – федеральном и в субъектах РФ. Этот принцип отражен во многих статьях действующей Конституции РФ, и прежде всего в ст. 5 и 11. Согласно ч. 3 ст. 5 федеративное устройство Российской Федерации, помимо прочего, основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. А в ч. 2 ст. 11 Конституции закреплено, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Кроме того, Конституция исходит из необходимости взаимодействия федеральных органов и органов субъектов РФ, поручая Президенту РФ обеспечение их согласованного функционирования, разрешение разногласий и предусматривая подключение судебных органов, в том числе и Конституционного Суда РФ, к разрешению конфликтов власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Многие нормы Конституции Российской Федерации позволяют считать важным принципом организации публичной власти ее *открытость*. И все-таки не мешало бы об этом сказать непосредственно и конкретно в специальной статье Основного закона. Все текущее конституционно-правовое регулирование на это направлено – это Федеральные законы «О средствах массовой информации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государ-

ственных органов и органов местного самоуправления», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и др. Но возведение данного требования на конституционный уровень позволит расширить перечень форм его проявления.

Также следовало отразить в Конституции РФ принцип *ответственности органов публичной власти перед народом и их подконтрольности народу*. Тем более это необходимо для федерального уровня как наиболее организационно отдаленного от населения. Ответственность и подконтрольность должны быть зафиксированы в Конституции: а) как общее условие деятельности федеральной власти; б) как право народа принимать к своему рассмотрению и разрешению наиболее важные вопросы, находящиеся в ведении федеральных органов государственной власти; в) как формулирование критериев ответственности федеральных органов, позволяющих гражданам и их объединениям возбуждать вопрос об ответственности соответствующего органа или должностного лица федерального уровня (сбором подписей и подачей петиций в компетентные органы).

Думается также, что для всех органов публичной власти, включая и федеральный уровень, следует закрепить и такой конституционный принцип их организации и деятельности, как принцип *конституционной законности*. Он несколько незаслуженно забыт. Суть этого принципа, говоря сжато, состоит в том, что каждый орган действует исходя из своего места в государственной (публичной) иерархии, имеет право и обязанность осуществлять возложенные на него полномочия, а также несет установленную юридически ответственность за правильное применение (и неприменение!) тех методов и средств, которые ему предоставлены законом.

4. В условиях современной России продолжает оставаться проблемным вопрос о видах органов государственной власти, осуществляющих функции нашего государства. Рассмотрим его применительно к федеральному уровню.

На основе норм Конституции Российской Федерации можно обозначить следующие федеральные органы государственной власти:

- Президент Российской Федерации – глава Российского государства (ст. 80);
- Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, представительный и законодательный орган государственной власти (ст. 94);
- Правительство Российской Федерации – федеральный орган государственной власти, осуществляющий исполнительную власть Российской Федерации (ст. 110);
- суды Российской Федерации – они в общем виде могут быть поделены на высшие суды (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ) и обычные суды – суды общей юрисдикции и арбитражные суды (глава 7 Конституции РФ).

В отношении перечисленных органов нет проблемы их отнесения, во-первых, к органам государственной власти, во-вторых, именно к федеральным органам. Это обозначено в Конституции РФ, в том числе по отношению к судам (ч. 1 ст. 11).

Однако названные органы не исчерпывают всего «богатства» федеральных государственных структур. И надо все-таки обозначить, куда какие органы отнести.

– Начнем с категории «*федеральные органы исполнительной власти*». Хотя она неоднократно используется в Конституции РФ, в Основном законе нет разъяснения, какие органы включены в эту систему. Более или менее ясно, что эти органы образуют единство с Правительством Российской Федерации, они подконтрольны и подотчетны Президенту РФ. Текущее законодательство на этот счет гораздо яснее. В частности, Федеральный закон «О Правительстве Российской Федерации» однозначно включает все федеральные органы исполнительной власти в один блок с Правительством Российской Федерации. Правда, нередко в нормативных актах, особенно президентских, используется конструкция «Правительство Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти». Т. е. происходит как бы отделение Правительства РФ от иных органов исполнительной власти. Полагаем, это неправильно. Более корректной должна быть формулировка «Правительства Российской Федерации и иные феде-

ральные органы исполнительной власти». К числу федеральных органов исполнительной власти относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

– *Прокуратура Российской Федерации*. До недавнего времени глава 7 Конституции РФ именовалась «Судебная власть». В соответствии с поправкой к Конституции от 5 февраля 2014 г. теперь эта глава именуется «Судебная власть и прокуратура». Поскольку поправка была внесена Президентом Российской Федерации и принята палатами Федерального Собрания, это означает, что два высших органа Российского государства учли давнюю критику поименования названной главы Конституции РФ судебной властью и включения в данную главу статьи 129, посвященной прокуратуре РФ. Аргументация подобной критики была однозначна – прокуратура не относится к судебной власти и не является ее ответвлением. Это самостоятельная ветвь государственной власти Российской Федерации.

В главе 7 Конституции мы не находим характеристики прокуратуры как ветви государственной власти, а свой вывод обосновываем на новом наименовании главы 7. Но это ведь понятно: если соответствующую характеристику прокуратуры включать в Конституцию РФ, это неизбежно заставляет корректировать статьи 10 и 11 Конституции, выделять в ст. 10 такую ветвь, как прокурорская власть, в ст. 11 называть ее в числе органов государственной власти Российской Федерации. А это ведь требует принятия новой Конституции РФ, поскольку изменения ее главы 1 допустимы лишь путем пересмотра Конституции.

– Для характеристики еще ряда федеральных органов законодатель решил использовать категорию *«государственный орган»*.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 21 Федерального закона 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является *федеральным государственным органом* (выделено мной – *авт.*), организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами».

В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» определено (ст. 1), что *Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом* с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами⁶.

В Положении об Администрации Президента РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г., определено, что Администрация Президента РФ является *государственным органом*, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции РФ, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации⁷.

В Положении об Аппарате Правительства РФ, утвержденном постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г., сказано, что Аппарат Правительства является *государственным органом*, образованным для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и Председателя Правительства, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений⁸.

В ст. 78 Регламента Государственной Думы новеллой от 23 марта 2013 г. внесено дополнение, и теперь данная статья гласит, что правовое, организационное, документационное,

⁶ 6 Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

⁷ 7 Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

⁸ 8 Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы, фракций, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы осуществляет Аппарат Государственной Думы, который формируется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является *государственным органом* и обладает правами юридического лица⁹.

Так же в 2013 году, новеллой от 10 июля, в ст. 96 Регламента Совета Федерации отражено, что обеспечение деятельности Совета Федерации осуществляет Аппарат Совета Федерации. Аппарат Совета Федерации является *государственным органом* и обладает правами юридического лица¹⁰.

Нам видятся две причины введения категории «государственный орган» для ряда государственных структур. Одна причина связана с теми органами, которые призваны, а то и вынуждены оказывать действенное влияние на другие властные структуры – это, в частности, ЦИК РФ, уполномоченные по защите прав тех или иных категорий граждан. Их нельзя включать в систему исполнительной власти, они станут сразу же зависимыми инстанциями. Вторая причина в большей мере обращена к структурным звеньям соответствующих аппаратов – Президента РФ, Правительства РФ, палат Федерального Собрания. Они зачастую взаимодействуют с многими государственными органами, последние должны воспринимать эти аппараты не только как вспомогательную часть соответствующего органа, а как часть государственного механизма.

И все же отметим: если какая-то структура федеральным законом, т. е. актом, *исходящим от всего государства*, названа государственным органом, это по крайней мере не заставляет усомниться в *легитимности* подобного решения. Однако не очень ясно, на каком основании соответствующее решение принимает просто орган государственной власти. Еще можно понять, когда Президент Российской Федерации своим указом причисляет свою Администрацию к «лику» государственных органов. Но, к примеру, в Федеральном конституционном законе о Правительстве РФ сказано лишь (ст. 47), что для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется Аппарат Правительства Российской Федерации. Нет указаний на то, что это государственный орган. Тем более это любопытно для аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы, поскольку статус государственного органа аппаратам придан регламентами палат.

Для ряда органов, где ясно то, что они действуют от имени Российской Федерации и на основании полномочий, установленных законом, законодатель тем не менее вообще не обозначает их статуса, хотя скорее их также можно назвать органами государства. Для сравнения: в приведенном выше Законе об Уполномоченном по защите предпринимателей сказано, что государственным органом является как сам он, так и его рабочий аппарат. А вот Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹¹ вообще не определяет статус данного должностного лица и только говорит о том, что должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами (ст. 1).

⁹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1490.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2013. № 29. Ст. 3955.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации»¹² в статье 2 с характерным наименованием «Статус Счетной палаты» тем не менее всего лишь говорит, что она «является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию». Но из подотчетности Счетной палаты Федеральному Собранию не следует, что она является лишь государственным учреждением. И касается ее деятельность важных государственных вопросов: порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации. Да и то, что Счетная палата формируется палатами Федерального Собрания, не превращает ее в придаток парламента. К тому же, говорилось ранее, учреждения, обслуживающие деятельность Президента РФ (Администрация Президента РФ), Правительства РФ (Аппарата Правительства), Совета Федерации и Государственной Думы (аппараты этих палат) получили нормативную характеристику государственных органов. И, наверное, ничто не мешает распространить это на Счетную палату.

§ 3. Особенности полномочий отдельных звеньев федеральной государственной власти на современном этапе государственного строительства

3.1. Президент Российской Федерации

Как уже говорилось, Конституция 1993 г. исходит из ведущего положения Президента в системе государственных органов страны. Ранее Президент определялся как глава исполнительной власти и высшее должностное лицо в стране. Теперь он «является главой государства», гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции).

В установленном Конституцией порядке Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент устанавливает всю систему федеральных органов исполнительной власти. По вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, в стране существует вертикаль исполнительной власти. Вершиной этой пирамиды можно считать Президента РФ. Ряд членов Правительства, а также руководителей федеральных служб, занимающих ключевые посты в вопросах внешней политики, обороны, внутренних дел, безопасности государства, работает под непосредственным руководством Президента.

Президент в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Он как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Президент заботится о безопасности и определяет военную доктрину государства. Он является председателем Совета Безопасности РФ, ему как Верховному Главнокомандующему подчинены все Вооруженные Силы страны, а также высшее командование. Президент объявляет военное или чрезвычайное положение, по его распоряжению начинаются и прекращаются военные действия, применяются другие чрезвычайные меры.

¹² Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

Таким образом, Президент – ключевая фигура в руководстве государством, первое лицо политической жизни страны. Он имеет большой вес на международной арене. Все это в совокупности создает конституционный и политический портрет лидера государства и общества.

В начальной редакции Конституции РФ 1993 г. было предусмотрено, что Президент избирается на четыре года гражданами РФ на основе всеобщего избирательного права. Согласно поправкам к Конституции от 30 декабря 2008 г. срок полномочий Президента увеличен до шести лет. Президентом может быть избран только российский гражданин не моложе 35 лет (верхнего предела теперь нет), постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Это значит, что после перерыва (причем даже краткого, вызванного досрочным прекращением полномочий вновь избранного Президента) оно снова может претендовать на избрание Президентом. Именно таким путем действовал Президент РФ В. В. Путин. Исполнив два срока подряд полномочия Президента, он «уступил» пост Д. А. Медведеву, избранному Президентом РФ. По истечении его полномочий В. В. Путин вновь баллотировался и был избран Президентом Российской Федерации.

Компетенция Президента РФ обширна, она определяется Конституцией РФ и многими федеральными законами. Условно ее можно поделить на несколько групп.

Первая группа – полномочия по созданию и формированию государственных органов, назначению должностных лиц. В частности, он назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы (п. «а» ст. 83 Конституции РФ). По предложению Председателя Правительства, согласно п. «д» ст. 83 Конституции РФ, Президент формирует весь состав Правительства, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров. Кроме того, наряду с министрами Президент назначает на должность и освобождает от должности руководителей тех федеральных органов исполнительной власти, которые работают непосредственно под его руководством и обеспечивают его деятельность. Только Президент вправе устанавливать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Президент представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ. Совету Федерации он представляет кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также председателей и заместителей председателей этих судов; Президент РФ назначает судей других федеральных судов. Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Так же по его представлению Государственная Дума назначает Председателя Счетной палаты РФ, а Совет Федерации – заместителя Председателя Счетной палаты, кроме того, Государственная Дума и Совет Федерации назначают по 6 аудиторов Счетной палаты.

Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ. Под его руководством работает Государственный совет РФ – совещательно-рекомендательный орган, работающий под руководством Президента. Президент формирует Администрацию Президента РФ, определяет ее структурные подразделения, делает назначения по основному кадровому составу, утверждает Положение об Администрации Президента. Конституция предусматривает, что Президент назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ (п. «к» ст. 83). На сегодня это полномочные представители в федеральных округах, в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде РФ, Европейском Суде по правам человека. В необходимых случаях Президент назначает и полномочных представителей для решения определенных задач.

С декабря 2004 г. повышается роль Президента РФ в подборе кандидатов и наделении полномочиями глав исполнительной власти субъектов РФ. До этого были прямые выборы глав населением, их заменили иным порядком: кандидатуру на должность главы представляет Пре-

зидент РФ, а решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимает орган законодательной власти субъекта РФ. Это лицо могло быть отрешено от должности Президентом РФ в случае утраты его доверия. С 2012 г. восстанавливаются прямые выборы главы субъекта, за исключением четырех субъектов РФ. Однако в согласовании кандидатур на этот пост по-прежнему участвует Президент РФ. За ним сохранено право отрешения от должности главы исполнительной власти субъекта РФ в случае утраты доверия Президента РФ.

Президент решает кадровые вопросы и в сферах обороны, внутренних дел. Так, он назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ. Также Президент назначает руководство МВД РФ, начальников территориальных управлений полиции и их заместителей.

Президент решает кадровые вопросы и в сфере внешней политики. Согласно п. «м» ст. 83 Конституции РФ он назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях – после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания. При необходимости Президент назначает и временных представителей, не получающих дипломатического статуса, но общающихся по его поручению с международными организациями и иными государствами в связи с обеспечением интересов Российской Федерации или прав ее граждан.

Вторая группа полномочий Президента – в области руководства внутренней политической страны и взаимоотношений с другими государственными органами. Исходным для этой группы полномочий Президента является то, что он согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Конституция и законы устанавливают лишь основы такой политики, но не более того. Они не в состоянии учесть текущие моменты политики, ее нюансы. Последние требуют повседневных усилий и Президента, и иных компетентных органов. Президент при необходимости может осуществлять нормативно-правовое регулирование общественных отношений.

Взаимодействуя с парламентом, Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ). Постоянное взаимодействие с парламентом – существенный участок работы Президента. Осуществляя политику государства, Президент вправе реализовать право законодательной инициативы, подготавливает и вносит в Государственную Думу законопроекты по всем вопросам жизни страны, если считает, что их основой должны быть федеральные законы. Внося проекты законов, Президент может некоторые из них определить как первоочередные, и это предполагает их оперативное, внеочередное рассмотрение Государственной Думой.

Президент вправе участвовать в заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, в том числе и закрытых, а также выступать на заседаниях. В зале заседаний каждой палаты оборудуется специальное место для Президента. Как уже было показано выше, у Президента возникают разнообразные взаимоотношения с Советом Федерации и Государственной Думой в связи с решением кадровых вопросов. Интересная новелла включена в Конституцию РФ поправкой от 21 июля 2014 г. – в Совет Федерации назначаются члены палаты – представители Российской Федерации в количестве, составляющем не более 10 % состава палаты. Их назначает Президент Российской Федерации и реально эти лица могут считаться представителями главы государства в верхней палате российского парламента.

Наконец, Президент подписывает и обнародует законы РФ о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы; может наложить вето, т. е. отклонить федеральный закон, что потребует его повторного рассмотрения в парламенте.

Конституция РФ предусматривает, что Президент назначает выборы Государственной Думы (п. «а» ст. 84); в свою очередь, выборы Президента назначает Совет Федерации (п. «д»

ч. 1 ст. 102). На деле назначение выборов в определенном смысле слова является формальным полномочием соответствующего органа – если он не назначит выборы в необходимые сроки, они все равно будут проведены Центральной избирательной комиссией РФ.

Более существенным является право Президента Российской Федерации распустить Государственную Думу. В Конституции РФ предусмотрены случаи возможного роспуска: если Государственная Дума выразила недоверие Правительству, Президент может согласиться с ней и отправить Правительство в отставку либо не согласиться с решением Думы; если же она в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, тогда Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Думу (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ); если Председатель Правительства поставил перед Государственной Думой вопрос о доверии, и она в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117); если Государственная Дума трехкратно отклонила кандидатуры Председателя Правительства, представленные Президентом, он назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111).

Конституция не предусматривает возможности роспуска Президентом Совета Федерации, да и вообще какого-либо прекращения полномочий этой палаты. К тому же Совет Федерации является постоянно действующим и не имеет определенного срока полномочий.

При осуществлении своих полномочий Президент тесно взаимодействует с Правительством. Известно, что взаимоотношения этих органов в отдельных государствах строятся по-разному. В России в процессе выработки модели в какой-то мере испробовали частично разные варианты. Но с самого начала Правительство в Российской Федерации было Правительством Президента и сейчас это положение сохраняется. Хотя в действующую Конституцию не включена норма о том, что Президент руководит деятельностью Правительства, реально это имеет место, что проявляется в праве Президента формировать Правительство, не только председательствовать на заседаниях, но и конкретно направлять деятельность Правительства, давать поручения Правительству и т. д.

Отношения Президента РФ с судебными органами строятся на основе конституционного принципа независимости судей. В чем-то сам Президент зависим от некоторых судов. Например, конституционность его нормативных актов может быть оспорена в Конституционном Суде РФ (ст. 125 Конституции РФ). Верховный Суд РФ согласно ГПК РФ и Федеральному конституционному закону 2014 г. об этом Суде разрешает дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ. Можно оспаривать в судах и действия Президента. В процедурах выдвижения обвинения против Президента РФ с целью отрешения его от должности участвуют Верховный Суд и Конституционный Суд РФ (ст. 93 Конституции РФ).

Разумеется, у Президента есть право обращения в суды в целях защиты интересов государства и обеспечения законности.

Более существенным является то, что Президент с учетом своего положения главы государства постоянно заботится о совершенствовании судебной системы страны, повышении качества ее деятельности, пополнении судейского корпуса квалифицированными кадрами, улучшении законодательной основы правосудия, преодолении коррупции в этом звене правоохранительной системы государства. Есть Совет по совершенствованию правосудия при Президенте РФ.

Частью внутренней политики, в которой роль Президента исключительно велика, является построение федеративных отношений, формирование и осуществление национальной и региональной политики. Президент вносит существенный вклад в формирование федеративных отношений в целом. В целях увязки интересов Российской Федерации и ее субъектов, их взаимодействия, согласованного функционирования подразделений федеральных органов и органов власти субъектов РФ Президент РФ ввел в 2000 г. систему федеральных округов

и своих полномочных представителей в этих округах. Конституция РФ (ч. 1 ст. 85) возлагает на Президента важную задачу: он «может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти различных субъектов Российской Федерации». С участием Президента решаются вопросы принятия и образования нового субъекта в составе Федерации. Президент призван заботиться в целом о развитии национальной и региональной политики в стране, о внимательном отношении к нуждам больших наций и национальных меньшинств, отдельных территорий. Указами Президента РФ утверждены основные документы государственной национальной и региональной политики.

Третья группа полномочий Президента РФ – в области внешней политики. Прежде всего, согласно п. «а» ст. 86 Конституции РФ Президент «осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации». Это означает, что Президент и сам лично осуществляет необходимые мероприятия в области внешней политики, задает соответствующее направление деятельности компетентных государственных органов. В соответствии с Конституцией РФ Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации (п. «б» ст. 86), подписывает ратификационные грамоты (п. «в» ст. 86). Президент не только назначает дипломатических представителей Российской Федерации в других государствах и международных организациях, но и принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (п. «г» ст. 86 Конституции РФ).

Президент является участником международных усилий по поддержанию мира и безопасности. Помимо его постоянных встреч с лидерами других государств, участия в международных конференциях и других мероприятиях при необходимости Президент РФ принимает решение о направлении российского воинского контингента за пределы территории России. Конституция РФ предусматривает, что принципиальное решение о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами нашей территории принимается Советом Федерации. Но проект такого решения на рассмотрение Совета Федерации вносится Президентом РФ, при положительном решении Совета Федерации именно на Президента возлагается осуществление соответствующей акции.

Четвертая группа полномочий Президента РФ – в области обеспечения безопасности и обороны государства, стабильности общественного порядка в стране. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» это одна из ключевых сфер приложения усилий Президента.

Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 87) Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. Президент назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, для него он является высшим воинским начальником, приказы и указания которого подлежат безусловному исполнению.

В соответствии с Конституцией РФ Президенту принадлежат важные полномочия в связи с объявлением и обеспечением военного положения в стране или на части ее территории. Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента. Он незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации и Государственной Думе. Указ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. Вопрос об утверждении указа Президента о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения указа.

Президент при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации

и Государственной Думе (ст. 88 Конституции РФ). Совет Федерации утверждает указ Президента о введении чрезвычайного положения (ст. 102 Конституции РФ).

Пятая группа полномочий Президента РФ – в области обеспечения конституционного статуса личности. Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Он осуществляет ряд специальных полномочий, связанных с обеспечением прав и свобод личности. К ведению Президента отнесены вопросы гражданства и предоставления политического убежища (п. «а» ст. 89 Конституции РФ). В соответствии с п. «в» ст. 89 Конституции РФ Президент награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и специальные звания.

Шестая группа полномочий Президента РФ – по организации своей деятельности. Президент: создает федеральные органы исполнительной власти и выделяет среди них те, которые будут работать под его непосредственным руководством; образует либо формирует состав различных советов, комиссий и иных вспомогательно-совещательных органов, работающих либо под его непосредственным руководством (Совет Безопасности, Государственный совет), либо при Президенте; формирует Администрацию Президента, определяет ее статус, утверждает Положения о ней, о ее самостоятельных подразделениях, а также иных органах, обеспечивающих деятельность Президента.

3.2. Федеральное Собрание Российской Федерации

Как уже можно было видеть, российский парламент – Федеральное Собрание является двухпалатным, состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. И прежде чем анализировать полномочия каждой из палат, надо остановиться хотя бы кратко на том, как воспринимать парламент в целом, а также на взаимоотношениях палат, поскольку это имеет существенное значение для их полномочий и образа деятельности.

1. *Предназначение Федерального Собрания, роль палат и их взаимоотношения.* Российский парламент – в какой-то мере символический орган. По Конституции он существует, как уже упоминалось, в ней Федеральное Собрание характеризуется как представительный и законодательный орган, часть федеральной системы государственной власти (ст. 11 и 94 Конституции РФ). Однако та же Конституция в ч. 1 ст. 100 предписывает палатам заседать раздельно, разрешая палатам собираться на совместные заседания лишь для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Известно, что в основе организации двухпалатного парламента могут быть два разных принципа: равенство палат; принцип верхней и нижней палат.

На основе равенства палат работали все прежние высшие представительные органы СССР и России. Принцип равенства (равноправия) предполагал, что: у палат равное (или примерно равное) число депутатов; палаты работают в один и тот же период времени; вопросы, предлагаемые одной палатой и имеющие общий характер, включаются в повестку дня другой палаты; довольно часто формируется единая повестка дня и палаты заседают совместно, при этом обсуждают сообща вопросы, принимают законы (хотя проводятся либо раздельное голосование, либо отдельный подсчет голосов по каждой палате); палаты создают совместные органы – постоянные или временные – на так называемых паритетных началах; существуют механизмы разрешения разногласий между палатами.

В Федеральном Собрании Российской Федерации избран другой принцип – т. н. принцип верхней и нижней палат. Его проявление в следующем: палаты не работают совместно, заседают раздельно; у каждой палаты по Конституции свои полномочия; никто не вправе их

осуществлять, кроме палаты, и только с ее решением связаны соответствующие юридические последствия; у каждой палаты своя повестка дня, внесение в нее одного и того же вопроса не исключено, но рассматривать и решать проблему каждая палата будет с учетом своих возможностей; работать палаты могут и в одно и то же, и в разное время, что не имеет юридического значения; общих постоянных органов палаты не создают, возможно лишь образование временных общих согласительных комиссий из парламентариев обеих палат, если принятые Думой законы не находят одобрения у Совета Федерации.

Как можно видеть, у палат нет «командных» возможностей в отношении друг друга. Выражение «принцип верхней и нижней палат» обусловлено тем, что законодательный процесс начинается в Государственной Думе («снизу») и после принятия палатой закона (законопроекта) он идет «вверх» – в Совет Федерации. Верхняя палата может не одобрить закон, пришедший из нижней палаты. Но это никакая не власть над нижней палатой, которая может повторно проголосовать за принятие закона в устраивающей ее редакции, не согласившись с Советом Федерации (для этого требуется так называемое квалифицированное большинство голосов – не менее двух третей общего числа депутатов Думы).

Раздельность функционирования палат Федерального Собрания не лучшим образом отражается на выполнении ими своих функций. На практике начинают складываться различные пути их взаимодействия – сотрудничество руководства палат, комитетов, участие представителей Совета Федерации на стадии предварительного обсуждения проекта федерального бюджета в Государственной Думе и др. Появились и возможности совместной деятельности палат в части проведения парламентского расследования. Но все же принятый 7 мая 2013 г. Федеральный закон «О парламентском контроле»¹³ не предусматривает иных совместных форм парламентского контроля палат Федерального Собрания кроме названного парламентского расследования.

Скорее всего, расширение сотрудничества палат может выразиться в их совместных обсуждениях многих вопросов государственного строительства, хозяйственной жизни, социального развития.

2. *Полномочия Совета Федерации.* Компетенция Совета Федерации определяется, прежде всего, ст. 102 Конституции РФ. По некоторым позициям надо принимать во внимание и другие ее статьи, а также иные нормативные акты. Порядок реализации полномочий в основном отражен в Регламенте Совета Федерации 2002 г. (с изменениями и дополнениями), а также в ряде федеральных законов. Основные полномочия Совета Федерации таковы:

– *Утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации* (п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). В Совет Федерации представляются соглашение об изменении границ, утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти каждого из соответствующих субъектов, обоснование указанного соглашения, согласованное субъектами, и карта местности. На заседание Совета Федерации при рассмотрении данного вопроса приглашаются полномочные представители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, границы между которыми предполагается изменить, представители Правительства РФ, других органов государственной власти. Решение об утверждении изменения границ между субъектами РФ принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Известно одно постановление Совета Федерации по данному вопросу – от 27 декабря 2011 г. «Об утверждении границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью».

¹³ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

– *Утверждение указа Президента РФ о введении военного положения* (п. «б» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Согласно ч. 2 ст. 87 Конституции РФ в случае агрессии против Российской Федерации Президент вводит на ее территории или в отдельных местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Нижняя палата принимает указ Президента к сведению, а верхняя палата утверждает (или не утверждает) указ.

– *Утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения* (п. «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Согласно ст. 88 Конституции РФ Президент РФ при обстоятельствах, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Как и в случае с военным положением, нижняя палата принимает указ Президента к сведению, а верхняя палата его утверждает (или не утверждает). Срок действия чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях может быть продлен указом Президента.

– *Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории РФ* (п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Федеральный закон от 26 мая 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» предусматривает направление персонала: для участия в миротворческой деятельности; для участия в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил. Решение о направлении за пределы Российской Федерации отдельных военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ, а гражданского персонала (на добровольной основе) Правительством РФ. Решение о направлении воинских формирований принимает Президент на основании постановления Совета Федерации о возможности их использования за границей.

– *Назначение выборов Президента Российской Федерации* (п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Основанием для осуществления данного полномочия является истечение срока пребывания Президента в должности, а также досрочное прекращение полномочий. Совет Федерации обязан назначить выборы в каждом случае законного прекращения полномочий Президента. Выборы Президента назначаются на основании Федерального закона 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Во всех случаях, когда Совет Федерации не назначит выборы, они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ.

– *Отрешение Президента Российской Федерации от должности* (п. «е» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления после получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения и заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков соответствующего преступления. Вместе с постановлением Государственной Думы в Совет Федерации направляются заключение специальной комиссии, образованной Думой для оценки обоснованности обвинения, и стенограмма заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения. В Совет Федерации также представляется заключение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. В соответствии с ч. 3 ст. 93 Конституции РФ решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. Решение Совета Федерации

об отрешении Президента от должности считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации.

– *Назначение на должность судей Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации.* Данное полномочие закреплено п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ. Кроме того, в соответствии с законодательством Совет Федерации назначает также председателей, заместителей председателей этих судов, а для Верховного Суда – также членов Президиума, председателя и членов Апелляционной коллегии. Совет Федерации назначает судей Экономического суда СНГ. Кандидатуры по всем должностям представляются Президентом РФ. Совет Федерации назначает десять членов Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации – представителей общественности, а также прекращает их полномочия.

– *Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей* (п. «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Кандидатуры представляет Президент РФ. В соответствии со ст. 12 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

– *Назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов* (п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Сначала в самой палате предложения по кандидатурам для назначения на указанные должности обсуждаются в самой палате и далее предложения направляются Президенту РФ, на каждую должность вносятся не менее трех кандидатур. И затем кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя, аудитора Счетной палаты представляются Президентом РФ на рассмотрение Совета Федерации. В соответствии с Законом о Счетной палате РФ (ст. 39) Председатель Счетной палаты, его заместитель, аудиторы не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая их назначила. Уголовное дело в отношении данных лиц может быть возбуждено только Председателем Следственного комитета РФ. Планы работы Счетной палаты составляются с учетом поручений Совета Федерации и Государственной Думы. Ежегодный отчет о работе Счетной палаты представляется Совету Федерации и Государственной Думе и подлежит обязательному опубликованию. Счетная палата готовит ежеквартальные оперативные доклады о ходе исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, они представляются палатам Федерального Собрания, а Председателю Правительства РФ направляется аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета за отчетный период. В заседаниях Коллегии Счетной палаты могут принимать участие председатели комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, члены Правительства РФ, а также иные лица по решению Председателя Счетной палаты.

– *Участие в законодательном процессе* — одно из ключевых направлений деятельности Совета Федерации. Принятые Государственной Думой федеральные законы направляются в Совет Федерации, который их либо одобряет, либо отклоняет (ст. 105 Конституции РФ). У Совета Федерации есть право законодательной инициативы, т. е. право внесения своих проектов законов в Государственную Думу.

– Разновидностью возможностей Совета Федерации как в законодательном процессе, так и экономико-финансовой сфере является его *участие в рассмотрении и утверждении федерального бюджета*. Согласно ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой законы по ряду направлений, в том числе и по вопросам федерального бюджета.

– *Участие в парламентском расследовании.* Расширение роли палат Федерального Собрания РФ в государственной жизни выразилось, помимо прочего, в наделении их правом проведения парламентских расследований. В 2005 году принят Федеральный закон о парламентском расследовании. Если обе палаты решили проводить парламентское расследование,

они на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и избирают ее сопредседателей. Комиссия формируется на время проведения парламентского расследования и после его завершения распускается. По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты Федерального Собрания. Палаты в течение одного месяца рассматривают и утверждают итоговый доклад. В случае если итоговый доклад не утвержден хотя бы одной из палат, деятельность комиссии прекращается. Пока что практики проведения парламентских расследований нет.

– *Вопросы внешней политики и межпарламентского сотрудничества, международная деятельность.* Вопросы международных отношений Российской Федерации в различных аспектах могут быть предметом внимания Совета Федерации. Так, обязательно рассмотрение Советом Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам ратификации и денонсации международных договоров (п. «г» ст. 106 Конституции РФ). Совет Федерации рассматривает практически любые вопросы внешней политики государства. Совет Федерации сотрудничает с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями.

– *Согласование с Советом Федерации назначения и отзыва дипломатических представителей.* В п. «м» ст. 83 Конституции РФ указано, что назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляются Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания. Следовательно, в данном вопросе у Совета Федерации и Государственной Думы равные возможности.

– *Обращение в Конституционный Суд РФ.* Согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» Совет Федерации может обратиться в Конституционный Суд по широкому перечню вопросов: с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных законов и еще ряда нормативных актов, договоров между органами власти Российской Федерации и ее субъектов, договоров между органами власти субъектов РФ; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; ходатайствами о разрешении споров о компетенции между Советом Федерации и федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ; запросами о толковании Конституции РФ; запросами о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

– Назначение на должность и освобождение от должности членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Пять членов ЦИК РФ назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) органами и высшими должностными лицами субъектов РФ.

3. *Полномочия Государственной Думы.* Компетенция Государственной Думы, так же как и компетенция Совета Федерации, определяется в первую очередь Конституцией РФ (ст. 103, по ряду вопросов и другие статьи), а также иными нормативными актами. Порядок реализации полномочий отражен в Регламенте Государственной Думы 1998 г. (с изменениями и дополнениями), а также в ряде федеральных законов. Основные полномочия Государственной Думы таковы:

– *Дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства РФ* (п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Согласно ч. 2 ст. 111 Конституции РФ Президент вносит предложение по кандидатуре Председателя не позднее двухнедельного срока после своего вступления в должность или после отставки Правительства либо в течение недели со дня отклонения внесенной кандидатуры Государственной Думой. Кандидат на пост Председа-

дателя Правительства РФ представляет Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства РФ, отвечает на вопросы депутатов. Затем представители фракций высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее. Решение о даче согласия на назначение Председателя Правительства РФ по усмотрению Государственной Думы принимается тайным голосованием – путем подачи бюллетеней или же с применением электронной системы подсчета голосов (ст. 146 Регламента). 15 апреля 1998 г. Государственная Дума дополнила норму и предусмотрела возможность принятия решения открытым голосованием, если за это выскажется большинство от общего числа депутатов. В практике Государственной Думы применялись разные виды голосования.

– *Решение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ* (п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Согласно ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума может решать вопросы о недоверии или о доверии Правительству. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» говорит о трех возможностях Государственной Думы – доверие, недоверие и отказ в доверии Правительству (ст. 37). Государственная Дума может выразить недоверие Правительству большинством от общего числа депутатов, т. е. требуется минимум 226 голосов (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ). Последствия выражения недоверия – Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. При втором виде голосования Государственной Думы – о доверии Правительству.

– *Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете Правительства РФ о результатах его деятельности*. Законом о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года статьи 103 и 114 Конституции были дополнены положением о том, что Государственная Дума ежегодно заслушивает отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Согласно Регламенту Государственная Дума рассматривает вопрос о ежегодном отчете Правительства РФ о результатах его деятельности в период весенней сессии. Дума на своем заседании заслушивает Председателя Правительства РФ. Депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства РФ, высказывать свое мнение о деятельности Правительства РФ.

– *Рассмотрение вопросов, связанных с взаимоотношениями Государственной Думы и Центрального банка Российской Федерации (Банка России)*. В соответствии с пунктом «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ. На деле полномочий у Думы в банковской сфере гораздо больше. Помимо Председателя, согласно Федеральному закону о Банке России, Государственной Думой также назначаются члены Совета директоров Центрального банка РФ – по представлению Председателя Центрального банка, согласованному с Президентом РФ. Кроме того, палата избирает трех представителей Государственной Думы в состав Национального банковского совета – коллегиального органа Банка России.

Банк России ежегодно не позднее 15 мая представляет Государственной Думе *годовой отчет*, утвержденный Советом директоров. Государственная Дума направляет годовой отчет Банка России Президенту РФ, а также на заключение в Правительство РФ. Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка России до 1 июля года, следующего за отчетным.

Помимо этого Банк России ежегодно не позднее 26 августа представляет в Государственную Думу *проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики* на предстоящий год и не позднее 1 декабря – основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. Государственная Дума рассматривает

основные направления и принимает соответствующее постановление не позднее принятия ею федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год.

– *Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов. Рассмотрение вопросов, связанных с взаимоотношениями Думы и Счетной палаты.* К ведению Государственной Думы отнесено назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов (п. «г» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Все они назначаются на шестилетний срок. По законодательству возможности Государственной Думы в отношении Счетной палаты в сравнении с Конституцией более широкие, в основном они совпадают с возможностями Совета Федерации. Это отражает Федеральный закон 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации». Об этом мы говорили ранее при характеристике полномочий Совета Федерации, поэтому здесь не будем повторяться.

– *Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации* (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Уполномоченный назначается Государственной Думой сроком на пять лет. На эту должность назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод, обобщения итогов рассмотрения инициативы Уполномоченного могут быть так или иначе обращены к Государственной Думе, к Президенту РФ, Совету Федерации, Правительству РФ и другим высшим органам государства. В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе: 1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы; 2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии. Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях. По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд, Верховный Суд РФ и Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

– *Объявление амнистии* (п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Государственная Дума использовала данное полномочие многократно, принимая постановления об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии. Постановления Думы по вопросам амнистии подлежат непосредственному исполнению компетентными органами государства.

– *Выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для его отрешения от должности* (п. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Предложение о выдвижении обвинения согласно ч. 2 ст. 93 Конституции РФ может быть внесено по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы. Согласно ст. 176 Регламента Государственной Думы предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренного ст. 93 Конституции РФ, т. е. государственная измена или иное тяжкое преступление, которое вменяется в вину Президенту.

– *Принятие федеральных законов.* Согласно ч. 1 ст. 105 Конституции РФ федеральные законы принимаются Государственной Думой. Право принятия законов можно рассматривать в качестве генерального полномочия Думы, позволяющего ей обращаться к любым вопросам жизни государства, если они составляют предмет законодательного регулирования.

– *Бюджетные полномочия.* Данные полномочия Государственной Думы укладываются в рамки ее права на принятие законов, поскольку бюджет на очередной год утверждается посредством федерального закона. В то же время на основе Конституции РФ Дума играет самостоятельную роль в бюджетном процессе: согласно п. «а» ч. 1 ст. 114 именно Думе представляет Правительство разработанный им федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Вместе с тем у Думы есть и другие возможности в данной сфере: так, согласно Бюджетному кодексу РФ (ч. 2 ст. 145) бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по представлению Правительства РФ принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Согласно ч. 2 ст. 144 бюджетами государственных внебюджетных фондов РФ являются: бюджет Пенсионного фонда РФ; бюджет Фонда социального страхования РФ; бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Центральный банк РФ не позднее 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период. Предварительно указанный проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

– *Право Государственной Думы на участие в парламентском расследовании.* Соответствующих возможностей обеих палат мы касались ранее применительно к Совету Федерации.

– *Внеширополитическая сфера.* Государственная Дума довольно активно занимается вопросами международных отношений и международного сотрудничества. Она рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе, либо в связи с обращением Президента РФ, либо по докладам и сообщениям Правительства РФ и комитетов палаты. Важным направлением деятельности Государственной Думы является межпарламентское сотрудничество. Палата ежегодно принимает планы международных связей с парламентами других государств. Возможны соглашения с этими парламентами и международными парламентскими организациями о сотрудничестве.

– *Обращение в Конституционный Суд РФ.* Государственная Дума, так же как и другие субъекты, указанные в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, имеет право на обращение в Конституционный Суд. Запрос в Конституционный Суд может быть также направлен группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Думы по вопросам конституционности нормативных актов.

– *Назначение на должность и освобождение от должности членов Центральной избирательной комиссии РФ.* Государственная Дума назначает пять из 15 членов ЦИК РФ из числа кандидатов, предлагаемых депутатами Государственной Думы и фракциями.

3.3. Правительство Российской Федерации

1. *Конституционно-правовые основы статуса Правительства РФ, его место в государственном механизме и системе разделения властей.* Статус Правительства в главных чертах определяется Конституцией РФ, ее гл. 6 «Правительство Российской Федерации» (ст. 110–117) и рядом норм других глав. Специальным актом является Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. (с изменениями и дополнениями) «О Правительстве Российской Федерации».

Как указывалось ранее, у Правительства РФ сложное положение, поскольку в системе разделения властей приходится учитывать, что оно едино в нескольких качествах: самостоя-

ятельный орган государственной власти; реально, как уже говорилось, правительство Президента Российской Федерации; орган, состоящий в сложных отношениях с палатами Федерального Собрания, особенно с Государственной Думой; Правительство стоит во главе всей системы исполнительной власти, являющейся единой по вопросам ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Закон 1997 г. (ст. 1) полнее определяет статус Правительства. Наименование данной статьи гласит, что Правительство – «высший исполнительный орган государственной власти» Российской Федерации. Следовательно, в иерархии органов исполнительной власти Российской Федерации Правительство занимает первое место. Более того, в ст. 1 Закона определено, что «Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

По официальной конституционно-правовой позиции Правительство – орган, организующий исполнение Конституции, законов Российской Федерации, международных договоров и указов Президента. Это вытекает из Конституции РФ и закреплено в ст. 4 Закона 1997 г.: «Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации».

В реальности Правительство, конечно же, участвует в руководстве государством и осуществлении всей государственной политики. По нормам Конституции и Закона 1997 г. Правительство занимается всеми проблемами внутренней и внешней политики, обороноспособности и безопасности государства. Однако в большей мере соответствующие вопросы находятся в центре внимания Президента, а усилия Правительства концентрируются Президентом на экономической, социальной, культурно-просветительной сферах.

Выполняя свои функции, Правительство заинтересовано в наличии хорошей нормативной правовой базы. В этом плане задачей Правительства можно считать подготовку и обеспечение прохождения в парламенте необходимых законов Российской Федерации, подготовку нормативных актов Президента, а также принятие в целях регулирования общественных отношений собственных нормативных актов в развитие Конституции РФ, федеральных законов и актов Президента.

С учетом сказанного можно выделить следующие главные задачи, которые реализует Правительство:

- участие в руководстве государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством в стране;
- организация и контроль исполнения Конституции РФ, законов Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации и указов Президента органами исполнительной власти;
- руководство и организация деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации;
- участие в правотворческом процессе посредством подготовки проектов нормативных актов, передаваемых парламенту и Президенту РФ или принимаемых самим Правительством РФ.

Определяя место Правительства в системе органов государственной власти, в особенности отметим такие моменты.

По отношениям «Правительство РФ – Президент РФ» следует исходить из того, о чем говорилось: и юридически, и фактически у Президента есть все возможности для руководства Правительством. В Законе 1997 г. есть ст. 30 «Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти». В ней говорится, что Президент в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Законом обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и других органов государственной власти. Специальным Указом Президента определяются основные линии согласованного функционирования и взаимодействия обоих государственных органов.

Названный Закон также определяет (ст. 32) особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти. Президент в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Президент руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств. Президент распределяет функции между этими федеральными органами исполнительной власти.

По отношениям «Правительство РФ – Федеральное Собрание РФ» поскольку мы касались соответствующих вопросов ранее, обозначим их здесь тезисно:

- Государственная Дума вправе давать согласие на кандидатуру Председателя Правительства;

- Правительство РФ не только разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, но и представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114) – одновременно с проектом бюджета на следующий финансовый год;

- Законом РФ о поправке к Конституции от 30 декабря 2008 г. определено, что Правительство «представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»;

- у каждой палаты есть права на «правительственный час» (когда на заседании выступает приглашенный палатой член Правительства РФ или руководитель какого-то федерального органа исполнительной власти), на парламентский запрос, т. е. запрос от имени всей палаты к Правительству и иным органам исполнительной власти по важным проблемам государственной жизни, на запросы отдельных парламентариев;

- у Государственной Думы есть право на выражение недоверия (доверия) Правительству РФ;

- при создании правительственных комиссий по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий Правительство РФ может привлекать к работе таких комиссий представителей Федерального Собрания РФ;

Говоря о конструктивных взаимоотношениях Правительства с палатами парламента Российской Федерации, надо иметь в виду прежде всего законодательный процесс. Правительство входит в число субъектов права законодательной инициативы, т. е. вправе вносить проекты законов в Государственную Думу. Оно дает письменные заключения на, образно говоря, финансовоёмкие законопроекты. Правительство может направлять в Думу поправки к любым законопроектам, а также официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах.

В 2013 году в закон о Правительстве внесено дополнение – оно направляет в палаты Федерального Собрания РФ информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

У Правительства есть полномочный представитель в каждой палате парламента. Кроме того, для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством РФ законопроекта может быть назначен официальный представитель (официальные представители) Правительства. Для защиты позиций Правительства по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства или его заместителя может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Отношения Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ строятся с учетом того, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ). Соответственно Правительство РФ:

- координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ;
- в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке в Правительство предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений;
- направляет в законодательные и исполнительные органы субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, их предложения по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве;
- обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ, способствует их взаимодействию. В пределах своих полномочий Правительство разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- при необходимости вносит предложения Президенту о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

2. Полномочия Правительства Российской Федерации Основные направления деятельности и полномочия Правительства определяет ст. 114 Конституции РФ. Согласно ч. 1 ст. 114 Правительство Российской Федерации:

- а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

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

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

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

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента.

В гл. 3 Закона 1997 г., посвященной полномочиям Правительства РФ, выделены сначала *общие вопросы руководства Правительством федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти* (ст. 12). Правительство руководит работой указанных органов и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на данные цели в федеральном бюджете.

Для осуществления своих полномочий Правительство может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Оно также устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве.

Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

Правительство вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве.

Далее Закон о Правительстве определяет так называемые *общие полномочия Правительства*. В соответствии со ст. 13 этого Закона Правительство в пределах своих полномочий: организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, Закону о Правительстве и федеральным законам. В свою очередь Правительство осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Закон 1997 г. о Правительстве подробно перечисляет полномочия Правительства по отдельным направлениям его деятельности в сферах экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, социальной, науки, культуры, образования, обеспечения законности, внешней политики и др.

3.4. Федеральные отраслевые органы исполнительной власти

В Конституции РФ не обозначена система федеральных органов исполнительной власти. Более четко система федеральных органов исполнительной власти регулируется актами Президента РФ об этой системе (структуре). Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была введена новая система (структура) федеральных органов исполнительной власти, она включает три вида органов: федеральные *министерства*; федеральные *службы*; федеральные *агентства*.

Федеральное министерство определяется как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. В этой сфере деятельности министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. В пределах своей компетенции служба издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, актов Президента и Правительства, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту или находиться в ведении Правительства. Федеральное агентство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Указом от 21 мая 2012 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» был определен перечень соответствующих органов. В акт в дальнейшем вносились изменения и дополнения. На октябрь 2014 года данная структура выглядит следующим образом.

Первая группа – федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство внутренних дел РФ;

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

Министерство иностранных дел РФ (ему подведомственно Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству);

Министерство обороны РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству; Федеральная служба по техническому и экспортному контролю; Федеральное агентство специального строительства);

Министерство юстиции РФ (ему подведомственны: Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба судебных приставов);

Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба);

Служба внешней разведки РФ (федеральная служба);

Федеральная служба безопасности РФ (федеральная служба);

Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба);

Федеральная служба охраны РФ (федеральная служба);

Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба);

Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство);

Управление делами Президента РФ (федеральное агентство).

Вторая группа: федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство здравоохранения РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения; Федеральное медико-биологическое агентство);

Министерство РФ по делам Крыма;

Министерство культуры РФ (ему подведомственны: Федеральное архивное агентство; Федеральное агентство по туризму);

Министерство образования и науки РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; Федеральное агентство по делам молодежи);

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию);

Министерство промышленности и торговли РФ (ему подведомственно Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии);

Министерство РФ по развитию Дальнего Востока;

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям; Федеральное агентство связи);

Министерство РФ по делам Северного Кавказа;

Министерство сельского хозяйства РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральное агентство по рыболовству);

Министерство спорта РФ;

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ;

Министерство транспорта РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; Федеральное агентство воздушного транспорта; Федеральное дорожное агентство; Федеральное агентство железнодорожного транспорта; Федеральное агентство морского и речного транспорта);

Министерство труда и социальной защиты РФ (ему подведомственна Федеральная служба по труду и занятости);

Министерство финансов РФ (ему подведомственны: Федеральная налоговая служба; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство (федеральная служба);

Министерство экономического развития РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по аккредитации; Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральная служба по интеллектуальной собственности; Федеральное агентство по государственным резервам; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом);

Министерство энергетики РФ.

Третья группа – федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ:

Федеральная антимонопольная служба;

Федеральная служба государственной статистики;

Федеральная миграционная служба;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка;

Федеральная таможенная служба;

Федеральная служба по тарифам;

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

Федеральное космическое агентство;

Федеральное агентство научных организаций;

Федеральное агентство по обустройству государственной границы РФ.

3.5. Федеральные суды

Конституция РФ, а в ее развитие и Федеральные конституционные законы 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» относят к числу федеральных судов:

- Конституционный Суд РФ;
- Верховный Суд РФ;
- суды общей юрисдикции и арбитражные суды всех уровней.

Таким образом, к судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные, уставные суды (они созданы в 18 субъектах РФ) и мировые судьи. Однако судебная система в Российской Федерации едина, это означает, что суды действуют на основе общих (единых) принципов, сначала отраженных в Конституции РФ, далее развитых в специальном законодательстве. Естественно, что у каждой части судебной системы – свои предназначение, полномочия, особенности организации и деятельности.

Как можно видеть, высшими судами Российской Федерации являются Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации. Остановимся на этих судах подробнее.

Конституционный Суд Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁴ (ст. 1) этот Суд является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституционный Суд наделен такими полномочиями – в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории:

1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов госу-

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

дарственной власти субъектов Российской Федерации; в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешает споры о компетенции: а) между федеральными органами государственной власти; б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; в) между высшими государственными органами субъектов РФ;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

3.1) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

4) дает толкование Конституции Российской Федерации;

5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

5.1) проверяет на соответствие Конституции Российской Федерации вопрос, выносимый на референдум Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума Российской Федерации;

6) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

7) осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами; может также пользоваться правами, предоставляемыми ему заключенными в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля.

Федеральный конституционный закон определяет в ст. 3, что Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. Это означает: если даже те дела, которые он разрешает, так или иначе связаны с политикой, Конституционный Суд должен избегать политических оценок и концентрироваться только на правовых моментах.

Конституционный Суд состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации правомочен осуществлять свою деятельность при наличии двух третей от общего числа судей. Полномочия Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком.

Конституционный Суд первоначально делился на две палаты. Однако с изменениями, внесенными с Закон 3 ноября 2010 г., это деление упразднено, теперь Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела в заседаниях Суда (т. е. в полном составе – С.А.) с проведением слушаний, а в случаях и порядке, установленных Законом, также без проведения слушаний.

В своих заседаниях Конституционный Суд рассматривает все вопросы, относящиеся к его полномочиям. Кроме того, Конституционный Суд в заседаниях также: 1) принимает послания Конституционного Суда; 2) принимает Регламент Конституционного Суда РФ и вносит в него изменения и дополнения (этот акт принят 1 марта 1995 г., последняя редакция – от 8 июля 2014 г.); 3) принимает решения о представлении судьи Конституционного Суда к награждению государственной наградой Российской Федерации, в том числе присвоению ему почетного звания Российской Федерации, а также об обращении к Президенту РФ с ходатайством о даче

им согласия на принятие судьей Конституционного Суда награды или иного знака отличия иностранного государства; 4) принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда, а также о наличии оснований для досрочного прекращения Советом Федерации по представлению Президента РФ полномочий Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда РФ; 5) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Федеральным конституционным законом 1994 г.

Верховный Суд Российской Федерации. До недавнего времени в Российской Федерации существовали два специализированных высших суда – Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. Поправками, внесенными в Конституцию РФ 5 февраля 2014 г., оставлен лишь один орган – Верховный Суд РФ. При сохранении его прежнего назначения он наделен также и функциями, которые ранее были у Высшего Арбитражного Суда РФ по части экономических споров. Ст. 126 Конституции РФ в новой редакции гласит: «Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики».

Более подробно статус и полномочия Верховного Суда определяет Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации»¹⁵. В ст. 2 этот акт определяет, что Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами. На основании данного акта можно назвать такие направления деятельности Верховного Суда. Этот Суд:

- осуществляет судебный надзор за деятельностью общих и арбитражных судов рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций;

- рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;

- рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

- 2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ;

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.