ПЛАН

ВВЕДЕНИЕ

# ГЛАВА 1

Понятие и структура механизма современного Российского государства

1. Понятие и признаки механизма государства. Орган государства.
2. Принципы организации и деятельности механизма Российского государства
3. Структура механизма современного Российского государства.

## ГЛАВА 2

Президент Российской Федерации. Органы законодательной и исполнительной власти в РФ

1. Президент Российской Федерации - глава государства :

а) конституционный статус президента России;

б) полномочия главы Российского государства;

в) основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ; г) президент республики - субъекта РФ.

2. Органы представительной и законодательной власти Российской Федерации

а) правовой статус и структура Федерального Собрания России;

б) полномочия Совета Федерации;

в) полномочия Государственной Думы;

г) комитеты и комиссии палат Федерального Собрания;

д) законодательная деятельность российского парламента;

е) система и полномочия законодательных (представительных)

органов государственной власти субъектов РФ.

3. Органы исполнительной власти Российской Федерации :

а) Правительство РФ - высший исполнительный орган

государственной власти;

б) состав правительства РФ и порядок его формирования;

в) полномочия правительства РФ;

г) взаимоотношения Правительства Российской Федерации и

Федерального Собрания;

д) система и компетенция министерств и государственных

комитетов России;

е) виды и компетенция органов исполнительной власти субъектов

РФ

## ГЛАВА 3

Иные органы образующие механизм современного Российского государства

1. Органы судебной власти в РФ :

а) понятие и структура судебной системы в Российской

Федерации;

б) Конституционный суд РФ;

в) Верховный суд РФ;

г) Высший Арбитражный суд РФ;

2.Прокуратура РФ - важнейший независимый орган правоохраны:

а) система органов прокуратуры и их организация;

б) основные направления прокурорского надзора;

в) полномочия прокуратуры.

3. Иные правоохранительные органы.

4. Вооруженные силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Глава 1. Понятие и структура механизма современного Российского государства

**Понятие и признаки механизма государства.**

**Орган государства.**

Механизм государства есть та организационная материальная сила, располагая которой, государство осуществляет власть. Механизм является структурным и предметным олицетворением государства, представляет собой материальное “вещество”, из которого оно состоит. Можно сказать, что "механизм суть деятельное, постоянно функционирующее выражение государства"[[1]](#footnote-2)1. Вне и без государственного механизма нет и не может быть государства.

Вопрос о механизме государства исследован в юридической литературе достаточно полно. На сегодняшний день имеется немалое количество разработок и положений, касающихся понятия и признаков механизма государства, принципов его организации и деятельности, понятия и видов органов государства. Вследствие этого автор в первой главе своей работы не берет на себя труд теоретической разработки новых подходов к изучению указанных вопросов. Цель настоящего исследования - сравнить и обобщить все существующие в научной литературе представления о понятии механизма и органа государства и отразить суть данных проблем так, как это изложено в юридической литературе.

До недавнего времени широкое распространение имело определение механизма государства, предложенное В.В. Копейчиковым: "Механизм государства включает в себя всю систему советских государственных организаций - организованных государством коллективом людей, обеспечивающих руководство и непосредственное осуществление функций… государства. Государственные организации, образующие в своей совокупности механизм государства в зависимости от существа стоящих перед ними задач (своего основного назначения) и вытекающих отсюда различий в компетенции, порядке образования, внутренней структуре и т.д. делятся на органы государства, государственные предприятия и государственные учреждения"[[2]](#footnote-3). Далее В.В. Копейчиков утверждает: "Основным назначением государственных органов является осуществление государственного руководства в отношении подчиненных им государственных организаций. В этих целях органы государства наделены специальными государственно-властными полномочиями по руководству, которые находят свое отражение в их компетенции. Государственные предприятия и государственные учреждения - это такие государственные организации, которые под руководством государственных органов практически осуществляют функции государства в сфере производственной деятельности (предприятия) или деятельности, непосредственно не связанной с созданием материальных ценностей…"[[3]](#footnote-4).

Таким образом, по мнению В.В. Копейчикова, механизм государства представляет собой систему трех основных элементов: государственных органов, государственных предприятий и государственных учреждений.

Логичность и другие достоинства данного определения несомненны. Во-первых, данный подход к пониманию механизма государства позволяет объединить в одно целое все организации, образованные государством в целях осуществления его функций.

Во-вторых, главным здесь является принцип единства политического и хозяйственного руководства, который рассматривает хозяйственные организации в качестве важного звена практического осуществления политики государства. Вряд ли есть основания ставить под сомнение факт не только экономической, но и политической значимости предприятий и учреждений, их исключительно важную роль в определении социальной структуры общества, всей общественной и государственной организации.

В-третьих, предложенное В.В. Копейчиковым понятие механизма государства имеет важное значение и с точки зрения системного подхода к той организационной структуре, которую составляют в своей совокупности государственные организации. Системный подход необходим, он является одним из важных принципов науки управления, так как помогает установить и проанализировать все существенные внутриструктурные связи.

В-четвертых, значение такого подхода заключается и в том, что он позволяет установить новые связи, новые закономерности в области государственного строительства, поскольку, как замечают В.Г. Афанасьев и Ц.А. Ямпольская, целостная система порождает новое интегральное качество, которое не известно ее элементам[[4]](#footnote-5). Мнение В.В. Копейникова относительно понятия механизма государства разделяет и ряд других ученых - специалистов в области теории государства и права, государственного и административного права. Так, вопросы о месте предприятий и учреждений в механизме государства, о делении государственных организаций на органы государства, предприятия и учреждения рассматривают в своих работах В.А. Власов, С.Ф. Кечекьян, Ю.М. Козлов, Ц.А. Ямпольская и др[[5]](#footnote-6).

Большая литература, в частности по вопросу о том, является ли предприятие органом государства, издана специалистами в области гражданского права[[6]](#footnote-7).

Несмотря на ряд достоинств приведенной позиции, по мнению автора данной работы, существенным недостатком здесь является необоснованно расширительное толкование круга элементов, охватываемых понятием механизма государства.

В юридической литературе имеют место также и иные определения понятия механизма государства. Более правильным, по мнению автора настоящей работы, представляется определение механизма государства, данное М.И Байтиным: "Механизм современного Российского государства - это пронизанная едиными, законодательно закрепленными принципами, основанная на разделении властей и располагающая необходимыми материальными придатками система государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства"[[7]](#footnote-8). Автор настоящего исследования разделяет позицию М.И. Байтина относительно понятия механизма государства и в своей работе будет опираться на теоретические положения и выводы, изложенные М.И. Байтиным в своих публикациях по этому вопросу[[8]](#footnote-9).

В целях более обоснованного и глубокого раскрытия понятия механизма современного Российского государства М.И. Байтин в своей статье "Механизм современного Российского государства" предлагает выделить основные характерные черты или признаки, отграничивающие его как от негосударственных структур в политической системе общества, так и от отдельно взятых государственных органов[[9]](#footnote-10):

Во-первых, механизм (аппарат) государства - это система государственных органов, проникнутая единством принципов его организации и деятельности, закрепленных в конституции РФ, Законе РФ "Об основах государственной службы Российской Федерации" и других законах.

Во-вторых, механизм (аппарат) государства характеризуется сложной структурой, отражающей определенное место, которое занимают в ней различные виды и группы (подсистемы) государственных органов, их соотношение и взаимосвязи.

При этом необходимо учитывать, какой основополагающий системообразующий фактор (принцип) структуры государственного механизма закреплен в конституции данного государства в конкретно-исторических условиях. Например, в РСФСР в соответствии с конституциями 1918, 1925, 1937, 1978 гг., таким определяющим, системообразующим фактором, оказывающим решающее влияние на структуру механизма государства, как и в СССР, было всевластие Советов. С учетом данного признака механизм Советского государства формально представлял собой систему государственных органов, возглавляемую Советами.

Однако практическое осуществление лозунга “вся власть Советам” означало не что иное, как всевластие Политбюро ЦК и других руководящих структур Коммунистической партии. Рассматривая Советы как важнейший рычаг воздействия партии на массы, партийная верхушка полностью определяла содержание и основные направления деятельности Советов, с их помощью контролировала и использовала в своих интересах весь механизм Советского государства. Тем самым Советам была отведена роль демократической ширмы существовавшего в стране семь десятилетий режима диктатуры Коммунистической партии.

В перестроечный и послеперестроечный периоды, в процессе демократизации Российского государства, в Конституцию РСФСР 1978 г., согласно требованиям времени, были внесены поправки, в соответствии с которыми сохранялось всевластие Советов, но в качестве одной из основ конституционного строя в России впервые было закреплено разделение властей, давно сложившееся и оправдавшее себя в цивилизованных демократических странах мира. Однако, как показала жизнь, принцип разделения властей, предполагающий самостоятельность каждой из них, оказался несовместимым с принципом всевластия Советов, основанным на соединении в их лице и законодательной, и исполнительной власти, подчинении исполнительной и судебной властей законодательной власти.

В ст. 1 и 3 Конституции 1978 г. закреплялось разделение властей. Но с ними не сообразовывалась ст. 2, которая провозглашала, что “народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Российской Федерации, и непосредственно”. При этом, однако, не упоминалось, что народ осуществляет государственную власть и через другие ветви власти.

В резком противоречии со ст. 1 и 3 находилась ст. 104 Конституции 1978 г., которая устанавливала, что высшим органом государственной власти Российской Федерации является Съезд народных депутатов, управомачивающий принимать к своему рассмотрению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации. Однако, опираясь на принцип разделения властей, высший орган государственной власти, подчиняющий себе все ветви власти, не может быть в одном лице и законодательной властью.

Эти противоречия устранила Конституция РФ, принятая в результате всенародного голосования 12 декабря 1993 г. В ней впервые был закреплен принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Данный принцип основан на самостоятельности всех ветвей власти, разграничении компетенции, взаимном контроле, системе сдержек и противовесов и направлен на то, чтобы препятствовать возможным злоупотреблениям.

Таким образом, принцип разделения властей не только закрепленный на бумаге, но и претворенный в жизнь, является, по мнению автора настоящего исследования, одним из наиболее важных достижений нашего государства и одной из наиболее характерных особенностей механизма Российского государства на современном этапе.

В ст. 11 Конституции РФ содержатся три пункта, конкретизирующие и закрепляющие разделение властей в качестве основополагающего, системообразующего фактора (принципа) структуры механизма современного Российского государства:

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий”[[10]](#footnote-11).

Согласно ст. 12 Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В третьих, государственный механизм теснейшим образом связан с функциями государства. Функции современного Российского государства получают свое реальное воплощение, обретают жизнь при помощи государственного механизма, посредством деятельности всей системы взаимосвязанных государственных органов.

Вместе с тем от функций государства зависит структура государственного механизма, возникновение и развитие, содержание деятельности тех или иных органов государства. Поэтому весьма важен структурно-функциональный аспект исследования государства, который пока еще недостаточно используется правовой наукой применительно к механизму государства.

Структурно-функциональный подход — одно из направлений общего системного анализа, основу которого составляют исследования категорий структуры и функций их соотношения[[11]](#footnote-12)1,

В соответствии с этим структура механизма государства должна рассматриваться в неразрывной связи с его функциями. "Исследование структуры предполагает, что элементы “части” объекта определяют не со стороны (или не только со стороны) субстанциональных, субстратных свойств, а с точки зрения их места в рамках исследуемого целого, то есть по выполняемым ими функциям. Поэтому в собственном смысле структурное исследование, так или иначе оказывается связанным с анализом функционирования объекта и, следовательно, выступает как структурно-функциональное".[[12]](#footnote-13)2

Структурно-функциональный подход к изучению механизма современного Российского государства означает исследование его структуры, представляющей собой множество соподчиненных систем государственных органов, с учетом их функционального характера.

Изучение функционирования государства связывается в юридической литературе преимущественно с анализом основных и иных функций государства, а также функций государственных органов, то есть компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме, с раскрытием соотношения этих разновидностей государственных функций[[13]](#footnote-14)3. При этом, из поля зрения исследователей до последнего времени выпадало рассмотрение вопроса о функциях отдельных систем государственных органов, образующих в совокупности механизм государства. С позиций структурно-функционального подхода при выделении основных звеньев структуры механизма государства - отдельных систем государственных органов - необходимо также исследовать функции этих систем, диалектическую взаимосвязь функций государства, функций систем государственных органов и функций отдельных органов государства.

Опираясь на Конституцию РФ и исходя из структурно-функционального критерия анализа государственного механизма, представляется возможным выделить следующие основные системы государственных органов, составляющих механизм современного Российского государства:

1. Президент Российской Федерации - глава Российского государства.

Согласно Конституции ряда республик РФ (Республики Татарстан, Республики Калмыкия и т.д.) в них также учреждена должность Президента. Однако, правовой статус Президента законодательством таких республик определяется по-разному. Так, например, в Республике Татарстан Президент является главой государства, а в Тыве — главой государства и исполнительной власти.

2. Система представительных (законодательных) органов государственной власти - от высшего органа, государственной власти РФ - Федерального собрания - до представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Система органов государственного управления - от высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти РФ - Правительства Российской Федерации - до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Органы правосудия.

Судебная система Российской Федерации охватывает три разновидности органов судебной власти: Конституционный суд России, Верховный суд России и поднадзорные ему нижестоящие суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный суд и поднадзорные ему нижестоящие суды.

5. Органы прокуратуры - от Генерального прокурора. Российской Федерации до нижестоящих прокуроров субъектов РФ.

6. Иные правоохранительные органы, которые по своему функциональному признаку и социальному назначению призваны стоять на страже законности и правопорядка. К ним относятся органы внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности, федеральные органы налоговой полиции, таможенные органы РФ и другие правоохранительные органы по борьбе с преступностью.

7. Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы, призванные обеспечить защиту суверенитета, целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также выполнение задач в соответствии с международными договорами.

В-четвертых, как записано в п.1 ст. 3 Конституции РФ, “единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ”[[14]](#footnote-15)1. “Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы” (п.2; п.3 ст.3 Конституции РФ).

Данное положение, как считает автор настоящей работы, также представляет собой важную характерную черту механизма современного Российского государства и является значительным проявлением демократии и самоуправления в России.

В-пятых, механизм государства для обеспечения возложенных на него задач управления делами общества, воздействия на сложные социальные процессы и сферы, выполнения связанных с этим государственных функций располагает необходимыми материальными средствами, так называемыми “вещественными придатками”. Особенность этих придатков в том, что они выделяются в механизме государства не в качестве самостоятельных частей (элементов) как государственные органы, а именно как “вещественные придатки” последних. К ним относятся различные материальные ценности, бюджетные средства, имущество, сооружения, подсобные помещения, а также предприятия, учреждения, организации необходимые для функционирования государственных органов.

К рассматриваемым материальным средствам, "вещественным придаткам" механизма государства не относятся органы местного самоуправления, партии, профсоюзы и иные общественные объединения. Последние соотносятся с государственным механизмом как элементы единой для данного общества политической системы.

Таковы основные характерные признаки механизма государства, выделенные М.И Байтиным в указанной работе.

Анализ данных признаков позволяет автору настоящего исследования сделать вывод, что на современном этапе **механизм государства представляет собой систему государственных органов, функционирование которых основано на единых, законодательно закрепленных принципах разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которая располагает необходимыми "вещественными" (материальными) придатками и посредством которой осуществляются задачи и функции государства.**

В юридической литературе понятие "механизм государства" обычно употребляют как синоним категории "государственный аппарат".

**Государственный аппарат** представляет собой систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи. Аппарат является важнейшим составным элементом любого государства. В основе построения и функционирования государственного аппарата лежат объективные и субъективные факты, предопределяющие наиболее важные особенности его внутреннего строения, структуры, характера, форм и методов деятельности, в значительной мере способствующие соединению его различных составных звеньев в единую систему. Аппарат любого государства - это не механическое соединение его отдельных органов, а их четко организованная, строго упорядоченная целостная система.

Термины "механизм государства" и "государственный аппарат" обычно признаются совпадающими по объему и содержанию[[15]](#footnote-16). Государственный механизм в таком случае именуется государственным аппаратом в широком смысле слова, а система государственных органов - аппаратом в узком смысле слова. Наряду с данной точкой зрения имеются и другие мнения, в соответствии с которыми понятие механизма государства значительно шире понятия государственного аппарата.

В этом случае государственный механизм рассматривается как совокупность различных государственных органов, организаций, вооруженных сил, материальных средств государственной власти, а государственный аппарат ограничивается лишь системой государственных органов[[16]](#footnote-17). Вызывает интерес позиция В.В. Копейчикова по данному вопросу, который отмечает, что "органы государства в своей совокупности составляют государственный аппарат в собственном смысле слова… по своему объему понятие механизма государства значительно шире понятия государственный аппарат. Оно имеет свое особое содержание, суть которого составляют двусторонние связи между органами государства и подчиненными им предприятиями и учреждениями… Предприятия и учреждения, как разновидности государственных организаций, нельзя отождествлять с органами государства, но нельзя и противопоставлять последним. Подобное противопоставление было бы совершенно беспочвенно, ибо государственный аппарат, как совокупность государственных органов, в процессе осуществления государственного руководства обеспечивает практическое осуществление функций государства именно благодаря деятельности предприятий и учреждений, которыми он руководит".[[17]](#footnote-18)

Независимо от того, какой смысл вкладывается в понятие и содержание государственного аппарата, его важнейшими и неотъемлемыми частями неизменно выступают государственные органы. Именно они заполняют содержание и формируют структуру государственного аппарата. От каждого из них, взятого в отдельности или вместе с другими государственными органами, - от уровня их развития, четкости определения сферы деятельности и компетенции, упорядоченности их взаимоотношений между собой и с негосударственными органами и организациями, входящими в качестве структурных элементов в политическую систему общества, - в значительной степени зависят уровень развития и эффективности государственного аппарата. Поскольку механизм (аппарат) государства состоит из государственных органов, необходимо рассмотреть понятие и характеристику последних.

### Орган государства

Вопрос о понятии государственного органа в юридической литературе полемичен. Сложилось два основных направления в понимании органа государства. Сторонники первого определяют государственный орган как часть государственного механизма (государственного аппарата), наделенного специфическими признаками, позволяющими осуществлять задачи и функции государства. Так, Ю.М. Козлов в своей работе "Органы государственного управления" отмечает, что "орган государства представляет собой основную часть механизма государства, непосредственно и от имени государства осуществляющую его задачи и функции посредством определенного конституционного вида государственной деятельности; в этих целях орган наделен государственно-властными полномочиями[[18]](#footnote-19)". Поддерживая данную точку зрения Я.Н. Уманский пишет: "Орган государства составляет часть механизма, наделен властными полномочиями, компетенцией и обладает соответствующей организацией для осуществления функций государства[[19]](#footnote-20)". Сообразно данному определению Ц.А. Ямпольская выделяет следующие признаки государственного органа[[20]](#footnote-21):

1. Орган государства есть часть механизма государства, действующая на основе подлинно демократических принципов.
2. Орган государства активно участвует в решении стоящих перед государством задач и выполнения его функций.
3. Орган государства наделен властными полномочиями.
4. Орган государства обладает соответствующей компетенцией.
5. Орган государства имеет определенную структуру.
6. Орган государства характеризуется правовым характером связей, соединяющих личный состав органа в единое целое.

Вышеизложенное понимание государственного орган представляется, по мнению автора настоящей работы, в целом обоснованным.

Однако, здесь просматривается и определенный пробел: не учитывается обязательный признак всякой организации (а значит, и органа государства) как коллектива людей. Нельзя отрывать представление о государственном органе от его физического воплощения.

Второе направление в понимании органа государства представлено "теорией коллектива" как государственного органа, предложенной А.В. Венедиктовым. Он определял орган государства следующим образом: "… хозяйственный госорган может и должен быть определен как организованный государством коллектив рабочих и служащих во главе с соответствующим руководителем, на который государство возложило выполнение определенных государственных задач и которому оно предоставило для осуществления этих задач соответствующую часть единого фонда государственной собственности"[[21]](#footnote-22). Анализ предложенного А.В. Венедиктовым определения органа государства позволяет сделать вывод, что данное определение относится преимущественно к государственным оперативно-хозяйственным организациям и поэтому не охватывает полностью все органы государства. Иначе говоря, речь здесь идет о государственных предприятиях и таких организациях, которые, не занимаясь оперативно-хозяйственной работой, а выполняя например социально-культурную, административную и иного рода деятельность, имеют в своем непосредственном оперативном управлении какую-либо часть государственной собственности. Одним словом, А.В. Венедиктов делит государственные органы на административные, социально-культурные и хозяйственные[[22]](#footnote-23).

По мнению автора данного исследования, разработанное А.В. Венедиктовым определение органа государства является не вполне правильным. Налицо - явное отождествление органа с коллективом рабочих и служащих, что не приемлемо.

Причины столь долгого существования двух различных точек зрения на понятие государственного органа кроются в том, что понятие государственного органа как части механизма государства, наделенной определенными специфическими признаками, разрабатывалось в основном представителями государственного и административного права, а также общей теории государства и права, тогда как “теория коллектива” была выдвинута и далее развивается в гражданско-правовых исследованиях, большая часть аргументов в которых отводится признанию или непризнанию предприятий и учреждений в качестве государственного органа.

Правильное решение этого вопроса возможно лишь путем взаимного обогащения двух основных теорий понятия государственного органа, но именно взаимного обогащения, а не механического соединения позиций различных авторов. Такое определение должно содержать в себе синтез наиболее ценных и основных идей обеих теорий понятия государственного органа. С одной стороны, государственный орган должен быть определен как коллектив людей, имея в виду определенную группу государственных служащих – должностных лиц, осуществляющих совместную, целенаправленную деятельность. С другой – характеризоваться как часть механизма государства, обладающего определенными признаками, отличающими государственный орган от общественных организаций.

По мнению автора настоящей работы, более правильным и содержащим в себе синтез обоих вышеизложенных определений является определение органа государства, высказанное М.И. Байтиным: "Орган государства - это юридически конституированная, организационно обоснованная часть государственного механизма, состоящая из группы должностных лиц и наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции задач и функций государства"[[23]](#footnote-24).

Согласно данного определения М.И. Байтин выделяет следующие основные признаки органа государства[[24]](#footnote-25):

1.Государственный орган наделен государственно-властными полномочиями, т. е. юридически закрепленными полномочиями осуществлять государственную власть, принимать от имени государства юридически значимые решения и обеспечивать их реализацию.

Государственно-властное полномочие характеризуется тем, что:

а) порядок формирования и деятельности государственного органа, его структура и компетенция (права и обязанности) закрепляются нормами права;

б) орган государства наделен правом издания юридических актов, содержащих соответствующие его компетенции обязательные общие и индивидуальные правовые предписания;

в) установленные этими актами предписания обеспечиваются прежде всего мерами убеждения, воспитания, поощрения, организации и охраняются от нарушений возможностью применения принудительной силы государства;

г) государственный орган опирается на материальное обеспечение выполнения исходящих от него правовых предписаний, благодаря возможности распоряжаться определенной частью единого фонда государственной собственности в пределах своей компетенции.

2. Государственный орган как часть механизма государства обладает определенной экономической и организационной обособленностью и самостоятельностью.

3. Каждый государственный орган выполняет свойственные ему функции соответственно его компетенции, роли и места в механизме государства. Государство, его механизм функционируют через отдельные государственные органы. Из этого следует, что функции государства в целом осуществляются посредством реализации функций отдельных государственных органов. Тот или иной государственный орган, выполняя свои функции, тем самым одновременно участвует в выполнении различных функций государства.

4. Для выполнения своих функций государственные органы располагают необходимыми материальными средствами, говоря словами Ф. Энгельса, “вещественными придатками”, к каковым можно отнести разного рода материальные ценности, а также многочисленные и разнообразные организации, предприятия и учреждения, хотя и выполняющие текущую государственную работу, но сами по себе не являющиеся органами государства.

Физическим воплощением органа государства являются люди, из которых состоит данный орган, - отдельное лицо или группа, коллектив людей. “Существование государственной власти, - писал К. Маркс, - находит свое выражение именно в ее чиновниках, армии, администрации, судьях. Если отвлечься от этого ее физического воплощения, она представляет собой лишь тень, воображение, простое название”[[25]](#footnote-26).

Распространяя на орган государства обязательный признак всякой организации как объединения, коллектива людей, следует, однако, заметить, что, когда речь идет о физическом воплощении органа государства, имеются в виду не люди вообще, а лишь те из них, которые замещают государственные должности, являются государственными служащими.

Согласно федеральному Закону “Об основах государственной службы Российской Федерации”[[26]](#footnote-27)2. государственные должности подразделяются на:

1) государственные должности категории “А” - государственные должности Российской Федерации, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, и государственные должности субъектов Российской Федерации, устанавливаемые конституциями, уставами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутаты, министры, судьи и др.);

2) государственные должности категории “Б”, учреждаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории “А”. К категории “Б” относятся государственные должности в Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, в аппаратах палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и др.,

3) Государственные должности категории “В”, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

В рассматриваемом федеральном Законе содержится определение государственной службы, под которой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. К ней относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий “Б” и “В” (п. 1. ст. 2). В соответствии с этим в данном Законе решается вопрос о понятии государственного служащего. “Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным Законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (п. 1, ст. 3). Государственные служащие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, а также иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, признаются настоящим федеральным Законом государственными служащими Российской Федерации (п. 2, ст. 3).

Орган государства, по общему правилу, состоит из коллектива, группы государственных служащих, например: Правительство РФ, Министерство РФ или Государственный комитет РФ, Верховный Суд РФ или Высший Арбитражный Суд РФ, краевая, областная администрация. Однако в отдельных случаях орган государства может воплощаться и в одном лице, занимающем государственную должность, совпадать с ним, например: Президент РФ, президент республики в составе Российской Федерации, Генеральный прокурор РФ.

Выделенные М.И. Байтиным признаки, по мнению автора настоящей работы, в своей совокупности и органической взаимосвязи наиболее полно раскрывают понятие органа государства и являются исчерпывающими.

Органы государства классифицируются по различным основаниям. Наряду с рассмотренным выше разделением государственных органов в зависимости от того, что они представляют собой - коллективное образование или воплощаются в одном лице, занимающим государственную должность, - имеются и другие основания их классификации.

По юридическому источнику их легитимности органы государства подразделяются на:

а) органы, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ для непосредственного выполнения задач и функций государства (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и др.)

б) органы, учреждаемые в установленном законом порядке для обеспечения исполнения полномочий, функционирования указанного в предыдущем пункте вида государственных органов (Администрация Президента, аппараты палат Федерального Собрания, Правительства и т.д.)

Государственные органы, относящиеся к первому виду, именуются первичными, ко второму - вторичными, производными от первых.

На механизм государства, классификацию его высших органов непосредственное влияние оказывает принцип разделения властей, в соответствии с которыми государственные органы делятся на законодательные, исполнительные и судебные.

По действию в пространстве государственные органы подразделяются на федеральные органы и органы субъектов Федерации. При этом суды, прокуратура, вооруженные силы всегда относятся к федеральным органам.

По длительности действия государственные органы делятся на постоянные и временные.

По широте компетенции выделяются органы государства общей и специальной компетенции. Органы общей компетенции правомочны решать широкий круг вопросов. Например, Правительство РФ, исполняя законы, активно участвует в осуществлении всех функций государства. Органы специальной (отраслевой) компетенции специализируются на выполнении какой-то одной функции, одного вида деятельности (например, Министерство юстиции РФ, Министерство финансов РФ и т.д.).

Своего рода обобщающим основанием классификации государственных органов является их место, роль, функциональное назначение в структуре механизма государства.

**Принципы организации и деятельности механизма Российского государства.**

Под принципами организации и деятельности механизма государства следует понимать наиболее важные, ключевые идеи и положения, лежащие в основе его построения и функционирования. Они раскрывают социально-классовую сущность, социальное содержание и назначение, основные цели и задачи механизма государства.

Принципы организации и деятельности механизма Российского государства разрабатывались, основывались и претворялись в процессе всей его многовековой деятельности. Одни из них приживались и развивались, другие, по мере происходящих в стране изменений, отпадали. Так, совсем до недавнего времени, а именно - до разрушения СССР, в советской политико-юридической теории и практике не без оснований в качестве наиболее важных принципов организации и деятельности механизма государства считались следующие: принцип партийного руководства; подчинение аппарата полтике; принцип участия народных масс в управлении делами общества и государства; принцип демократического централизма; интернационализма и социалистического федерализма; гласности; социалистической законности; принцип планового начала, учета и контроля в работе государственных органов; принцип равноправия национальностей; научного планирования и другие.[[27]](#footnote-28)

Однако после распада СССР и кардинальных изменений, произошедших в государственном механизме России за последние годы, многие из этих принципов полностью себя исчерпали. Вместо них официально стали декларироваться другие принципы, отвечающие интересам и потребностям пришедших к власти правящих кругов.

Рассмотрим основные принципы организации и деятельности механизма Российского государства на современном этапе. В основном все они закреплены в Конституции Российской Федерации, а также в законах и иных нормативно-правовых актах, где они могут быть развиты и дополнены.

Все принципы можно подразделить на общие, относящиеся к механизму государства в целом, и частные, действие которых распространяется лишь на некторые звенья государсственного механизма, отдельные органы или группы органов.

Общие принципы, в свою очередь, подразделяются на две группы.

К первой относятся принципы закрепленные в Конституци РФ, ко второй - принципы, сформулированные в Федеральном законе "Об основах государственной службы Россйской Федерации" и других федеральных законах ("О судебной системе Российской Федерации", "О Конституционном Суде Российской Федерации" и др.).

Первая группа охватывает конституционно закрепленные принципы организации и деятельности механизма государства: народовластие, гуманизм, федерализм, разделение властей, законность.

**Принцип народовластия** проявляется в демократической организации государства, республиканской форме правления.

Так, ст.3 Конституции РФ гласит: п.1 Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

п.2 Народ осуществляет свою власть непосредственно, а так же через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

п.3 Высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

п.4 Никто не может присваивать власть в Российской Федерации…

Принцип гумманизма в формировании и деятельности механизма Российского государства основан на положениях, закрепленных в ст.7 и ст.2 Конституции РФ. В п.1 ст.7 Конституции РФ в частности, говорится о том, что "Российская Федерация - соцальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободноеразвитие человека".

В ст.2 Конституции РФ впервые в ряду основ конституционного строя провозглашено, что "человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". Данное положение знаменует принципиальный поворот во взаимоотношениях гражданина и государства, это конституционное требование обращено ко всем без исключения органам государства, к каждому государственному служащему.

Принцип разделения властей закреплен в ст.10 Конституции РФ: "Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную , исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны". Разделение властей - атрибут любого правового демократического государства. Осуществление этого принципа ставит заслон злоупотреблениям властью, защищает гражданина от произвола должностных лиц, создает предпосылки к эффективной деятельности государ­ственных структур.[[28]](#footnote-29)

Теория разделения властей — итог многовекового развития го­сударственности, поиска наиболее действенных механизмов, предо­храняющих общество от деспотизма.

Наиболее последовательно принцип разделения властей впервые изложен в трудах Ш. Монтескье, в частности в его книге “О духе зако­нов”. "Чтобы заставить правительство работать на благо народа, - утверждал философ, - необходимо создавать как можно больше просто­ра для инициативы людей и в то же время поставить заслон власть имущим в их попытках ограничить политическую свободу граждан … А эта свобода представляет собой уравновешенность разума, по­коящуюся на понимании необходимости обезопасить личность. В первую очередь следует позаботиться о том, чтобы правительство было организованно таким образом, чтобы люди не боялись друг друга … Если власть законодательная и исполнительная будет соединена в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет созда­вать тиранические законы для того, чтобы также тиранически их применять. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем. Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении … были соединены эти три власти"[[29]](#footnote-30).

Разделение властей ни в коем случае нельзя понимать как их противостояние. Напротив, Конституция должна исключать такую возможность. Согласно концепции разделения властей каждая из них — законодательная, исполнительная и судебная — имеет свое пред­назначение (функции) и наделяется соответствующей компетенцией; власти самостоятельны и независимы в реализации своих полномо­чий; обладают возможностью взаимно сдерживать и контролировать друг друга. Ни одна из властей не может принять на себя функции другой, но действовать обособленно она также не в состоянии. По­этому власти должны взаимно дополнять друг друга, сохранять не­обходимую связь и согласованность, образуя единый “политический организм”, функционирующий для блага народа.

Организационно-правовое выражение принципа разделения властей предполагает наличие системы сдержек и противовесов. Элементами такой системы являются: срочность полномочий долж­ностных лиц; несовместимость депутатского мандата с занятием от­ветственной должности в аппарате управления; право вето на зако­нопроекты; право роспуска парламента; контроль за законодатель­ной властью, осуществляемый народом в ходе выборов; независи­мость судей.

Весьма своеобразно идет пока становление принципа разделе­ния властей в России. Все готовы признать отдельное существование каждой из трех властей, но никак не их равенство, самостоятельность. По мнению автора работы, это отчасти объясняется длительным периодом тоталитарного правления в России. В нашей истории не было накоплено какого бы то ни было опыта разделения властей; здесь еще очень живучи традиции самодержавия и единовластия.

В современной России процесс такого становления находится в сомой начальной стадии, что делает особенно необходимым пра­вильное понимание данного процесса. Не об этом ли говорят много­численные и разнообразные факты повседневности? Так, нормаль­ным для мировой практики является наличие противоречий между законодательной и исполнительной властями. Другое дело, что в российских условиях не выработаны еще цивилизованные формы разрешения этих противоречий, легко превращающихся в противо­стояние. Во многом это противостояние настоящего и прошлого, демократии и тоталитаризма, народа и госноменклатуры, и в этом противостоянии делаются попытки "совершить и легализовать ре­ванш или осуществить претензии на абсолютную власть"[[30]](#footnote-31). Разделение властей - это и результат и сущностная характеристика степени развитости права и предпосылка для организации и функционирования государства и законности.

**Принцип федерализма** в формировании и деятельности государственного механизма определяется тем, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов, каковыми являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Во взаимоотношениях с федеральными органами власти субъекты Российской Федерации равноправны между собой. Согласно ст.11 (п.3) Конституции России, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной ее субъектов осуществляется настоящей Конституцией, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст.77 п.2 Конституции РФ).

**Принцип законности** заключается в осуществлении всех свойственных государственным органам и должностным лицам функций в строгом соответствии с Конституцией РФ, законами и подзаконными актами, согласно установленной в законодательном порядке компетенции. Согласно п.2 ст.15 Конституции РФ, органы государственной власти и должностные лица, равно как и органы местного самоуправления, граждане и их объединения, обязаны соблюдать Конституцию и законы России. Данный принцип содержит также такие требования, как: верховенство закона; гарантия прав и свобод граждан; особая ответственность органов государства с государственных служащих за обеспечение законности, прав и свобод граждан, гарантий от необоснованного привлечения их к ответственности или незаконного лишения тех или иных благ; пресечение любых нарушений закона, неотвратимость ответственности за совершенные правонарушения и т.д.

Исходные положения и требования законности были разработаны еще В.И. Лениным в ряде работ и особенно в известном письме "О "двойном" подчинении и законности". В последующем они были развиты в специальной научной литературе. В числе таких положений следует назвать положение о единой для всей территории страны, для всех органов и организаций, должностных лиц и граждан законности, о том, что "законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всех федераций Советских республик"[[31]](#footnote-32). Заслуживает внимания положение о соответствии законности и целесообразности в решении государственных и общественных дел, о необходимости подчинения "местной прокурорской власти только центру" и сохранения за прокуратурой права и обязанности опротестовывать все и всякие решения местных властей с точки зрения законности этих решений или постановлений, без права приостанавливать таковые, а с исключительным правом передавать дело на решение суда"[[32]](#footnote-33) и др.

Рассмотренные общие принципы организации и деятельности механизма государства, выраженные в Конституции РФ, получают свое подкрепление, развитие и конкретизацию во второй группе принципов, закрепленных в федеральных конституционных законах. Комплексное выражение эта группа получила в Федеральном Законе "Об основах государственной службы Российской Федерации"[[33]](#footnote-34):

- верховенство Конституции РФ, федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;

- единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;

- равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;

- обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- единство основных требований, предъявляемых к государственной службе;

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- гласность в осуществлении государственной службы;

- ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

- внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства;

- стабильность кадров государственных служащих в государственных органах.

Перечисленные выше принципы формирования и деятельности государственного механизма как системы государственных органов, рассматриваемые во взаимосвязи и взаимодействии, придают механизму государства необходимые для его успешного функционирования целенаправленность, единство и целостность.

Структура механизма современного Российского государства.

Опираясь на конституционно выделяемые на основе разделения властей структурные подразделения механизма государства и учитывая выполняемые составляющими их органами функции, т.е. исходя из структурно-функционального подхода, рассмотрим следующие виды (группы, подсистемы) органов, образующие механизм современного Российского государства.

**Президент Российской Федерации.**

Правовой статус Президента РФ закреплен в главе 4(ст. 80-93) Конституции России.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 80) Президент России является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (п.2 ст.80); он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (п,3 ст.80). Как глава государства Президент Российской Федерации представляет Россию как внутри страны, так и в международных отношениях. Это означает, что Президент России обладает правом вести официальные встречи и переговоры не только с представителями иностранных государств и международных организаций, но и руководителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выражая при этом позицию и интересы всей федерации в целом.

Президент РФ является верховным Главнокомандующим РФ (п.1 ст.87 Конституции России). Именно в этом качестве Президент России согласно Закону Российской Федерации “Об обороне”[[34]](#footnote-35) утверждает концепцию и планы строительства, планы применения Вооруженных сил РФ, утверждает по представлению Министерства обороны РФ планы дислокации войск и размещение военных объектов и т.д.

Согласно Основного закона Президент РФ обладает широкими полномочиями учредительного характера: назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации; принимает решение об отставке Правительства РФ; формирует Администрацию Президента России; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; представляет Совету Федерации кандидатуры для ознакомления на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ; и т.д.

Согласно ст.90 Конституции РФ по вопросам своей компетенции Президент России издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью (ст.91 Конституции РФ).

Президент Российской Федерации избирается гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст.1 Федерального Закона “О выборах Президента Российской Федерации”)[[35]](#footnote-36). Им может быть избран гражданин России не моложе 35 лет и постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет. Президент Российской Федерации избирается на четыре года (ст. 81 Конституции РФ).

Широта полномочий Президента РФ ограничена Конституцией РФ, а также его конституционной ответственностью – он может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (п.1 ст.93 Конституции РФ).

Наряду с Федеральным Президентом институт Президентства существует и в ряде республик в составе РФ. При этом правовой статус Президента как главы государства либо главы исполнительной власти определяется конституцией соответствующей республики.

**Органы представительной и законодательной власти.**

Согласно Конституции Российской Федерации (ст.94) представительным и законодательным органом РФ является Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации.

Парламент России состоит из представителей народа – депутатов. О представительном характере Федерального Собрания свидетельствует и его структура.

В соответствии со ст.95 Конституции России Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы, каждая из которых формируется с учетом необходимого представительства. Так, согласно ст.1 Федерального Закона “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”[[36]](#footnote-37) в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Этим обеспечивается представительство в Российском Парламенте интересов каждого из субъектов Федерации. Более того, обеспечивается реализация интересов и законодательной, и исполнительной ветвей государственной власти этих субъектов.

В соответствии со ст.2 указанного Федерального закона член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта РФ путем ротации – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа.

Член Совета Федерации – представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом Субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий (ст.4 Федерального Закона “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”).

В нижней палате парламента Российской Федерации – Государственной Думе – представлены интересы политический партий, движений, иных избирательных объединений и избирательных блоков. Согласно ст.37 Федерального Закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания”[[37]](#footnote-38) право выдвинуть кандидатуру по одномандатному избирательному округу принадлежит гражданину (гражданам) РФ, обладающему (обладающим) активным избирательным правом на территории данного избирательного округа. Также каждый гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом и достигший на день голосования 21 года имеет право выдвинуть свою кандидатуру по одномандатному избирательному округу. Право выдвинуть не более одного кандидата по одномандатному избирательному округу имеют также избирательные блоки.

В Федеральных избирательных округах избирательные объединения и блоки выдвигают федеральные списки кандидатов (ст.39 указанного Закона).

Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов[[38]](#footnote-39). Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, депутаты Государственной Думы образуют фракции и депутатские группы в Государственной Думе в порядке, установленном Регламентом.

Небезынтересно вспомнить, что в процессе обсуждения проекта Конституции 1993 года его противники утверждали, что в нем будто бы узаконивается диктатура Президента. При этом в качестве довода ссылались на предоставляемое Президенту право роспуска Государственной Думы. Данная мысль и по сей день получает свою поддержку в публикациях отдельных авторов[[39]](#footnote-40). Однако практический опыт показал ошибочность такой теории. К тому же, подобное право закреплено в конституциях многих демократических государств; в России право роспуска Государственной Думы предоставляется Президенту лишь в двух строго определенных случаях, причем подробно оговариваются условия, при которых Государственная Дума не может быть распущена. В то же время Федеральное Собрание РФ наделяется правом в указанных в конституции РФ случаях и с соблюдением установленного порядка отрешить Президента РФ от должности.

Президент РФ наделен Конституцией правом налагать вето на закон, принятый Федеральным Собранием РФ. Но последнему, в свою очередь, предоставляется право при повторном рассмотрении федерального закона одобрить его в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В этом случае данный федеральный закон подлежит подписанию и обнародованию Президентом РФ в установленный срок. Таким образом. Конституция РФ создает надежные меры недопущения как диктатуры Президента РФ, так и диктатуры Парламента.

В соответствии со ст.99 Конституции РФ Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. С целью обеспечения своевременного начала работы Российского парламента установлено правило, что вновь избранная Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Однако в случае необходимости Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы и ранее этого срока (п.2 ст.99). Непрерывность в деятельности Парламента России достигается тем, что полномочия Государственной Думы прежнего созыва (т.е. избранной раньше) прекращается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва. Законодательством урегулирован порядок заседания палат Федерального Собрания.

Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно (ст.100 Конституции РФ). При этом заседания палат обычно являются открытыми для посещения представителями других государственных органов, общественных объединений, а также средств массовой информации. Однако в случаях, предусмотренных специальными нормативными актами о порядке работы каждой палаты (регламентами), их заседания могут быть закрытыми.

Палаты могут собираться совместно лишь в нескольких случаях: для заслушивания посланий Президента России, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступления руководителей иностранных государств.

Законодательная функция распределена между палатами неравномерно. Федеральные законы принимает Государственная Дума. Совет Федерации лишь одобряет или отклоняет их.

Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации, палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой (ст.105 Конституции РФ)

В интересах более тщательной подготовки вопросов на рассмотрение депутатов каждой из палат Российского парламента, принятия обоснованных решений и осуществления контроля за их реализацией, Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты. Кроме того, каждая из палат Федерального Собрания Российской Федерации вправе создавать комиссии, деятельность которых может быть ограничена определенным сроком или какой-либо конкретной задачей.

Система представительных и законодательных органов государственной власти как составная структурная часть механизма Российского государства, наряду с Федеральным Собранием, включает в себя также законодательные и представительные органы, образуемые субъектами Российской Федерации.

**Органы исполнительной власти.**

Согласно ст.110 Конституции РФ и ст.1 Закона “О Правительстве Российской Федерации”[[40]](#footnote-41) высшим органом исполнительной власти в России является Правительство Российской Федерации. Оно состоит из Председателя правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных актов Президента РФ.

Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина[[41]](#footnote-42).

Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Указов Президента России, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимают меры по устранению нарушений законодательства РФ.

Согласно ст.114 Конституции России Правительство РФ:

1. разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
2. обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
3. обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
4. осуществляет управление федеральной собственностью;
5. проводит меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
6. проводит меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
7. реализует иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента.

Деятельность Правительства осуществляется посредством функционирования работающих под его руководством различных органов исполнительной власти. На основании Указа Президента России “О структуре федеральных органов государственной власти” от 17 мая 2000 г. № 867[[42]](#footnote-43), их система включает в себя:

1. Федеральные министерства (по атомной энергии, внутренних дел, культуры, финансов, юстиции и др.);
2. Государственные комитеты РФ (по рыболовству, по статистике, таможенный комитет и др.);
3. Федеральные комиссии России (по рынку ценных бумаг энергетическая комиссия);
4. Федеральные службы (внешней разведки, по финансовому оздоровлению и банкротству, служба налоговой полиции РФ и др.);
5. Российские агентства (по боеприпасам, по обычным вооружениям, по судостроению и др.);
6. Федеральные надзоры России (горный и промышленный и др.)
7. Иные федеральные органы исполнительной власти (Управление делами Президента Российской Федерации и др.)

Понятием системы исполнительных органов власти или органов государственного управления, как составной структурной части механизма государства, вместе с федеральным Правительством и другими Федеральными органами исполнительной власти, охватываются и исполнительные органы власти в субъектах Российской Федерации. Кроме того, особую разновидность органов исполнительной власти представляют собой органы, учреждаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке для непосредственного обеспечения функционирования государственных органов, создаваемых Конституцией РФ и федеральными законами, Конституциями и уставами субъектов РФ. К этой группе (подсистеме) органов государственного управления относятся: Администрация Президента РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, Правительство РФ; аппараты Конституционного Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ; аппараты органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и др.

**Судебная власть.**

Согласно ст.118 Конституции РФ и Федеральному Конституционному закону “О судебной системе Российской Федерации” (ст.1)[[43]](#footnote-44) судебная власть в РФ осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

Проблемы формирования и функционирования судебной власти в последнее время становится предметом исследования многих отечественных ученых[[44]](#footnote-45). И это не случайно. Отказ от принципа “всевластия” народа и “полновластия” Советов потребовал формирования новых подходов к оценке содержания деятельности органов государственной власти в России.

В современных условиях суд является “средством для разрешения споров о праве и устранения юридических неопределенностей”[[45]](#footnote-46)

Согласно ст.4 Закона “О судебной системе Российской Федерации” в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, Суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции.

**Высший Арбитражный Суд** Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

**Конституционный Суд** Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства(ст.18 Закона).

**Верховный Суд** Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции (ст.19 Закона).

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, включая военные и специализированные федеральные суды.

Верховный Суд РФ в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом - так же и в качестве суда первой инстанции[[46]](#footnote-47)1. Верховный Суд РФ также дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Высший Арбитражный Суд РФ - высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным арбитражным судам округов и арбитражными судами субъектов Российской Федерации. Высший Арбитражный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью арбитражных судов и дает также разъяснения по вопросам судебной практики. Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает в соответствии с федеральным законом дела в качестве суда первой инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам (ст.23 Закона).

**Прокуратура Российской Федерации.**

Глава 7 Конституции РФ включает прокуратуру в судебную систему Российской Федерации. По всей видимости это вызвано тем, что прокуратура осуществляет уголовное преследование и поддерживает государственное обвинение в судебном разбирательстве, что является важным элементом функционирования органов правосудия. Однако, по мнению автора настоящего исследования, это положение не соответствует конституционной доктрине, основанной на принципе разделения властей и должно быть изменено.

Согласно Конституции РФ, Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации"[[47]](#footnote-48) и Федеральному закону "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"[[48]](#footnote-49) прокуратура РФ составляет единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, действующих на ее территории.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет:

* Надзор за исполнением законов федеральными министерствами и государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления и др. органами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
* Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, федеральными министерствами, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления и др. органами, а также руководителями коммерческих организаций;
* Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
* Надзор за исполнением законов судебными приставами;
* Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
* Уголовное преследование;
* Координацию деятельности органов внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов и других правоохранительных органов по борьбе с преступностью[[49]](#footnote-50).

Прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности. Генеральная прокуратура РФ выпускает специальные издания.

Систему органов прокуратуры РФ составляют: Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры (ст.11 Закона "О прокуратуре Российской Федерации").

**Вооруженные силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы.**

Как установлено ст.10 Федерального закона “Об обороне”[[50]](#footnote-51). Во­оруженные Силы Российской Федерации - государственная военная организация, составляющая основу обороны страны.

Вооруженные Силы государства предназначены для отражения возможной агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности ее территории, атакже для выполнения задач в соответствии с ее международными договорами.

Федеральным законом “Об обороне” (ст.11) определено, что Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организа­ций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил государ­ства, в тыл Вооруженных Сил и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ.

Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формиро­вания при федеральных органах исполнительной власти, служба внеш­ней разведки, органы Федеральной службы безопасности, органы по­граничной службы, федеральные органы правительственной связи и информации, федеральные органы государственной охраны и др.

Согласно ст.13 Федерального закона "Об обороне" руководство Вооруженными силами РФ осуществляет Президент РФ - Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации.

Управление Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет министр обороны РФ через Министерство обороны РФ и Генеральный штаб Вооруженных Сил.

Министерство обороны Российской Федерации участвует в разработке предложений по вопросам военной политики и по военной доктрине РФ; разрабатывает федеральную государственную программу вооружения и развития военной техники; координирует и финансирует работы, выполняемые в целях обороны; обеспечивает мобилизационную готовность Вооруженных Сил РФ; обеспечивает социальную защиту военнослужащих и выполняет ряд других функций (ст.14 Закона).

Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ разрабатывает план строительства Вооруженных Сил РФ; готовит предложения по численности граждан, призываемых на военную службу и военные сборы; осуществляет разведывательную деятельность в целях обороны и безопасности; участвует в разработке Плана гражданской обороны и выполняет ряд других функций, закрепленных в ст.15 Федерального Закона "Об обороне".

## **Глава 2. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

2. 1. Президент Российской Федерации – глава государства

**2.1.1. Конституционный статус Президента**

Пост президента был учрежден в Российской Федерации общенародным референдумом в апреле 1991г. А 12 июня 1991г. на этот пост всенародным голосованием был избран Борис Николаевич Ельцин. Конституция Российской Федерации, принятая в 1993г., установила, что полномочия первого Президента продолжаются до истечения срока, на который он был избран (т.е. до 12 июня 1996г.). Однако с 1993г. положение, функции и полномочия Президента определяются уже новой Конституцией.

По Конституции 1993г. “Президент Российской Федерации является главой государства” (ст. 80). Придание Президенту статуса главы государства вызвано повышением уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и в международных отно­шениях.

По суждению Воеводина Л. Д., выполнение вытекающих из этого функций наиболее целесообразно главой государства, а не высшим должностным лицом, входящим в систему исполнительной власти, что в меньшей мере соответствовало бы высокому статусу госу­дарства и по существу умаляло прерогативы представитель­ного органа государственной власти Российской Федерации, ставило бы исполнительную власть над законодательной. Он полагает, что данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. Каждая из них осуществляет конституционно закрепленные за ней полномочия, функцио­нирует во взаимодействии с другими, обеспечена определен­ными рычагами влияния на иные ветви власти и на Президен­та [[51]](#footnote-52). Автор данного исследования обращает внимание, что в прежней Конституции функция Президента была определена через термины “высшее должностное лицо” и “глава исполнительной власти”. Изменение конституционной формулы, поясняет он, не означает сужения функции Президента Российской Федерации или его “отлучения” от исполнительной власти. Термин “глава государства” более точно отражает и то и другое, но не свидетельствует о появлении четвертой основной ветви власти.

Употребление термина “президентская власть” означает только особенный статус Президента в системе трех властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с законодательной и исполнительной властями, но в основном - с исполнительной властью.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что Президент Российской Федерации несет персональную ответственность за бесперебойную работу механизмов защиты Конституции РФ и прав человека, обязан принимать меры в случаях сбоев в их реализации по тем или иным при­чинам.

Конституционный статус Президента реализуется в нормах Конституции, определяющих функции и полномочия главы государства. Эти два понятия очень близки, но не тождественны. Под функциями понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Полномочия же вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции. В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т.е. не делятся с парламентом, правительством, судебными органами), они называются прерогативами главы государства (например, предлагать парламенту кандидатуру на пост главы правительства, присваивать высшие воинские звания).

Президент РФ, как глава Федерального государства, вправе контролировать президентов республик, входящих в Российскую Федерацию. Он также вне интересов отдельных политических партий или каких-либо политических объединений, это правозащитник всего народа. Взаимодействие Президента и парламента должно обеспечить единство общегосударственных и региональных интересов[[52]](#footnote-53).

Как и в других государствах, Президент РФ обладает неприкосновенностью. Это означает, что до отрешения Президента от должности против него нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля и т. д. В статус Президента РФ также входит его право на штандарт (флаг), оригинал которого находится в его служебном кабинете, а дубликат поднимается над резиденцией Президента как в столице, так и над другими резиденциями Президента во время пребывания в них.

В Конституции заложена необходимая система “сдержек и противовесов”, способствующая сбалансированному взаимо­действию властей. Между ними нет отношений подчинения [[53]](#footnote-54) .

В установленном Конституцией Российской Федерации по­рядке Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, в неза­висимости и государственной целостности, обеспечи­вает согласованное функционирование и взаимодей­ствие органов государственной власти Российской Федерации. Как глава государства Президент Российской Федерации представляет Россию внутри страны и в международ­ных отношениях [[54]](#footnote-55).

Конституция определила требования, которым должен отвечать кандидат в Президенты: прежде всего кандидат в Президенты должен обладать необходимым жизненным опытом. Поэтому установлено, что Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет. По сравнению с законодательством зарубежных стран это достаточно низкий возрастной уровень.

Как отмечает правовед Комаров С. А., Конституция Российской Федерации, в отличие от ранее действовавшей, сняла указание на предельно допустимый верхний возрастной ценз. Это объясняется тем, что, как показывает опыт многих зарубежных стран, и в весьма зрелом возрасте человек может сохранить достаточно высокий уро­вень здоровья, энергии, организаторских способностей и эф­фективно использовать свой большой политический опыт [[55]](#footnote-56) .

Автор исследования считает, что новой нормой в Конституции Российской Федерации яви­лось введение требования о необходимости постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет для лица, избираемого Президентом. Этого требования, отмечает он, не было в нормах прежней Конституции, а оно целесообразно, т. к. Пре­зидент должен хорошо

знать ситуацию в стране, его должны хорошо знать избиратели (ст. 81 Конституции РФ).

Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации”, принятый 21 апреля 1995 г., подробно опреде­ляет порядок назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, финансиро­вания соответствующих мероприятий, формирования и орга­низации работы избирательных комиссий разного уровня, об­жалования их решений и действий, составления списков избирателей, образования избирательных объединений и блоков, голосования, определения и опубликования его ре­зультатов и т. д. [[56]](#footnote-57)

Выдвигать кандидата на должность Президента вправе из­бирательное объединение, избирательный блок и непосред­ственно избиратели, образовавшие инициативную группу в количестве не менее 100 человек. Субъекты, выдвинувшие кандидата, обязаны собрать в его поддержку не менее одного миллиона подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более семи процентов от требуемого общего числа подписей [[57]](#footnote-58).

Конституция предусматривает, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд. Это установление имеет целью воспрепятствовать формированию несменяемого клана управляющих лиц, появ­лению и сохранению стойких корпоративных групп, закрытию путей притока в эшелоны власти свежих, новых сил, полити­ческих деятелей и лидеров нового поколения [[58]](#footnote-59) .

Вместе с тем, Конституция Российской Федерации не закрывает путь спо­собному политику, оправдавшему себя на должности Прези­дента, к выдвижению на другой срок, кроме очередного. После избрания Президента осуществляется предусмотрен­ная Конституцией процедура его вступления в должность, которое происходит на тридцатый день со дня официального объявления о результатах выборов. Она заключается в принесении Президентом присяги в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Фе­дерации, депутатов государственной Думы и судей Конститу­ционного Суда Российской Федерации. Присяга приносится народу. Ее текст установлен в ст. 82 Конституции. Он сфор­мулирован следующим образом: “Клянусь при осуществле­нии полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу”[[59]](#footnote-60).

Местопребыванием Президента, его резиденцией яв­ляется столица России — Москва, Кремль. Над зданием официального пребывания Президента поднимается Государ­ственный флаг России.

Главным символом президентской власти в Россий­ской Федерации является штандарт (флаг) Президента Российской Федерации, установленный Указом Президента от 15 февраля 1994г.

Местонахождением оригинала штан­дарта (флага) является служебный кабинет в резиденции Президента в столице России — городе Москве. Дубликат штандарта поднимается над резиденцией Президента в Москве, над

другими резиденциями во время пребывания в них Президента, устанавливается и поднимается на транспортных средствах Президента. Описание штандарта дано в названном Указе Президента[[60]](#footnote-61) .

Осуществление ответственных полномочий, возложенных Конституцией на Президента, утверждает автор данного исследования, требует достаточно высокого уровня защищенности его статуса. Это необходимое условие для того, чтобы мотивация воли Президента основыва­лась на высших, долгосрочных государственных интересах России, а не на учете колебаний в раскладе политических противоборствующих сил в Парламенте, популистских интересов.

Согласно Конституции Президент назначает Председателя Правительства Рос­сийской Федерации с согласия Государственной Думы, назна­чает на должности заместителей Председателя Правительства и Федеральных министров по предложению Председателя Правительства. В отношение органов судебной власти Президент пред­лагает кандидатуры судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального Прокурора. Назначает же перечисленных лиц Совет Федерации[[61]](#footnote-62).

**2. 1. 2. Полномочия главы Российского государства**

На Президента возложен Конституцией и ряд полномочий, связанных с деятельностью Государственной Думы (ст. 84 Конституции).

Президент РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах государственной жизни. В одних случаях эти полномочия носят прерогативный характер (т.е. принадлежат исключительно ему), в других соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии на основе принципа разделения властей. Совокупность президентских полномочий сбалансирована с полномочиями этих других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов[[62]](#footnote-63).

По специфике предметов компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти полномочия Президента могут быть разбиты на несколько основных групп.

***А). Президент и Федеральное Собрание.***

Полномочия Президента, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и парламента, в основном и главном не конкурируют с полномочиями представительного органа. Конституция проводит четкое различие их полномочий, исходя из принципа разделения властей. В то же время полномочия Президента в сфере взаимоотношений с парламентом позволяют рассматривать главу государства как непременного участника законодательного процесса. Президенту принадлежит право назначать выборы Государственной думы, в то время, как выборы Президента назначаются Советом Федерации[[63]](#footnote-64). Таким образом, считает автор исследования, назначение выборов этих органов государственной власти происходит не на взаимной основе, чтобы избежать взаимозависимости. После выборов Государственная Дума собирается на тридцатый день самостоятельно, но Президент может созвать заседание Думы ранее этого срока.

Президент имеет право законодательной инициативы, т.е. внесения законопроектов в Государственную Думу, он обладает правом вето на законопроекты, принятые Федеральным собранием. Это вето, именуемое в теории как относительное, может быть преодолено при повторном принятии законопроекта двумя палатами Федерального Собрания при раздельном обсуждении большинством в две трети каждой палаты - в этом случае Президент обязан подписать закон в течение семи дней. Законопроект становится законом и вводится в действие только после его подписания и обнародования Президентом. На рассмотрение отводится 14 дней, после чего закон должен быть отклонен или входит в силу. Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, но обращение с этими посланиями не означает, что он нуждается в утверждении своих идей [[64]](#footnote-65).

Президент назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом, другие органы принимать решение о проведении референдума не вправе.

Президент вправе распускать Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, но не предусмотрено его право распускать Совет Федерации. Роспуск Думы возможен в случаях[[65]](#footnote-66):

а). трехкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства (ч.4 ст.11 Конституции РФ);

б). при двукратном вынесении недоверия Правительству в течение трех месяцев (ч.3 ст. 117);

в). при отказе Думы в доверии Правительству (ч.4 ст.117). В случае роспуска Государственной Думы Президент назначает новые выборы с тем, чтобы новая Дума собралась не позднее, чем через четыре месяца после роспуска.

Государственная Дума не может быть распущена Президентом:

а). в течение года после ее избрания;

б). с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

в). в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения;

г). в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Строгое обусловливание роспуска Думы и ограничение прав Президента в этой области свидетельствуют о том, что роспуск Думы рассматривается как явление экстраординарное и нежелательное[[66]](#footnote-67) .

Но при всех случаях роспуска Государственной Думы Совет Федерации продолжает свою деятельность, обеспечивая непрерывность представительской власти.

***Б). Президент и Правительство***.

Эти отношения основываются на безусловном приоритете президентской власти. Президент назначает Председателя Правительства РФ с одним условием, что он получит на это согласие Государственной Думы. Президент обладает сильным оружием для давления на Думу в этом вопросе: после трехкратного отклонения представленных кандидатур он вправе распустить палату и назначить новые выборы, а Председателя Правительства назначить самостоятельно. Неустойчивая многопартийная система, сложившаяся в стране, и соответствующее ей представительство в Думе исключают возможность создания однопартийного правительства большинства [[67]](#footnote-68). В результате складывается ситуация, когда в состав Правительства входят представители партийных фракций Думы, находящиеся в оппозиции.

Однако Президент вправе действовать самостоятельно и единолично принимать решение об отставке Правительства и вправе этого не делать даже в условиях выраженного думой недоверия. Без участия Думы, а только по предложению Председателя Правительства Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Он имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, что подтверждает его руководящее положение в исполнительной власти.

Автор данной работы подчеркивает, что об этом же говорит и то, что не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства обязан представить Президенту на утверждение предложения о структуре федеральных органов государственной власти, утверждение которой главой государства ложится в основу всех назначений.

Президент единолично определяет и представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального Банка РФ и ставит вопрос перед Думой о его освобождении от должности. Если же Дума не утверждает кандидатуру, предложенную Президентом, то последний может назначить свою кандидатуру исполняющим обязанности Председателя Центрального Банка, а затем снова внести эту кандидатуру в Думу.

Следовательно, по мнению автора работы, никакой орган не имеет инициативного права в этом вопросе, кроме Президента.

***Б). Президент и субъекты РФ***

Полномочия Президента РФ как главы федерального государства вытекают из его основных функций как гаранта Конституции. Из конкретных конституционных полномочий важное значение имеют назначение и освобождение полномочных представителей Президента. Это полномочие позволяет Президенту назначать глав администраций в регионы, когда там по каким-то причинам не могут быть проведены выборы местной администрации. Президент вправе вмешиваться в споры между органами государственной власти Федерации и регионов, а также - самих регионов. Для этого он прибегает к различным согласительным процедурам.

Как заметил главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, про­фессор Лукашук И. И., в Конституции РФ предусматривается и более сильный инструмент влияния Президента на субъекты РФ. Так, в соответствии с ч.4 ст. 78 он вместе с Правительством РФ обеспечивает “в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ[[68]](#footnote-69)”. И автор настоящей работы, анализируя суждения Лукашук И. И., отмечает, что такая формулировка означает, что не только такие грубые формы нарушения правопорядка, как организованное неповиновение властям, мятежи, односторонне провозглашенный выход из состава Федерации или создание незаконных вооруженных формирований, но и любое уклонение от исполнения правовых актов Федерации и нарушение конституционного правопорядка требуют от Президента и Правительства РФ энергичных действий по восстановлению полномочий федеральной государственной власти.

Важное значение имеет также право Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушение прав и свобод человека и гражданина. В таких случаях резидент передает дело в суд[[69]](#footnote-70).

***Г).Президент и судебная власть***

В соответствии с принципом разделения властей и независимости судов Президент не вправе вмешиваться в деятельность судебных органов. однако он участвует в формировании органов судебной власти. Так, только Президенту предоставлено право выдвижения кандидатур для назначения Советом Федерации на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, т.е. высших судебных органов РФ. Президент также назначает судей других федеральных судов.

Окуньков Л. А. обращает внимание, что никто не вправе требовать от Президента выдвижения той или иной кандидатуры - это было бы нарушением принципа разделения властей. С этими полномочиями, отмечает он, тесно связано и право Президента влиять на назначение Генерального прокурора РФ[[70]](#footnote-71). Автор исследования поддерживается этого же мнения.

В соответствии с Федеральным законом Президент предлагает Совету Федерации кандидатуру на эту должность и он же вносит предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ.

В случае отклонения Советом Федерации кандидатуры, предложенной Президентом, последний в течение 30 дней представляет новую кандидатуру, но лишен права назначать исполняющего обязанности Генерального прокурора РФ[[71]](#footnote-72) .

***Д). Военные полномочия Президента***

В военной области полномочия Президента достаточно широки: он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, утверждает военную доктрину РФ, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ. Военная доктрина является составной частью концепции безопасности РФ и представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на предотвращение войн, вооруженных конфликтов, на военное строительство, подготовку страны к обороне, организацию противодействия угрозам военной безопасности государства, использование Вооруженных Сил и других войск РФ для защиты жизненно важных интересов РФ.

Положение Верховного Главнокомандующего позволяет Президенту отдавать любые приказы Министерству обороны, министр обороны практически работает под непосредственным руководством Президента. Президент вправе в любой момент взять на себя командование Вооруженными Силами в случае войны или угрозы агрессии.

В случае агрессии против России или ее непосредственной угрозы президент вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Но объявить состояние войны Президент не вправе. Указ о введении военного положения требует утверждения Советом Федерации.

#### *Е). Полномочия Президента в сфере внешней политики*

Как глава государства, осуществляющий высшее представительство в международных отношениях, Президент по Конституции осуществляет руководство внешней политикой РФ. Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, после консультации с соответствующими комитетами или комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации назначает и отзывает послов и иных дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях [[72]](#footnote-73).

##### Ж). Полномочия Президента по введению чрезвычайного положения

Только Президент вправе вводить на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, о чем он незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе[[73]](#footnote-74).

***З) Полномочия Президента по вопросам гражданства и наград***

К числу полномочий Президента относится решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища. Республики, входящие в состав РФ могут иметь свое гражданство, но поскольку оно одновременно является и гражданством РФ, не вправе принимать тех или иных лиц в свое гражданство.

Президент РФ награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие военные и высшие специальные звания.

Президент РФ осуществляет помилование осужденных за уголовные преступления. Право же амнистии принадлежит Государственной Думе.

#### *И) Акты Президента РФ*

Вся деятельность Президента РФ осуществляется через правовые акты. Основными из них являются указы и распоряжения, которые издаются им самостоятельно, без уведомления или согласия Федерального Собрания или Правительства и обязательны для исполнения на всей территории РФ, имеют прямое действие и не должны противоречить как Конституции РФ, так и

федеральным законам (ч.3 ст.90 Конституции РФ[[74]](#footnote-75)).

#### *К). Аппарат Президента РФ*

Как и в любом другом государстве, Президент РФ работает, опираясь на большое число помощников, советников и др. Согласно Конституции, он формирует и возглавляет Совет Безопасности, статус которого определяется федеральным законом. Совет Безопасности рассматривает важнейшие вопросы, связанные с безопасностью государства[[75]](#footnote-76).

Президент также формирует Администрацию Президента РФ, которая включает в себя большое число управлений (государственно-правовое, контрольное, финансово-бюджетное, федеральной государственной службы, по работе с территориями, информационное, по вопросам гражданства, по взаимодействию с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами палат Федерального Собрания и др.). При Президенте созданы Служба безопасности, Служба протокола, приемная.

Большую роль в организации работы Президента РФ играют Служба помощников, различные советы и комиссии. Президент самостоятельно назначает и смещает сотрудников аппарата, дает им поручения и определяет участки работы. Управление делами Президента является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных ему предприятий, организаций и учреждений по финансовому, материально-техническому и социально-бытовому обеспечению Администрации Президента, Правительства, палат Федерального Собрания, высших судебных органов, Центризбиркома и др.

Как считает Лукашук И. И., Президент по Конституции не является главой исполни­тельной власти. Поэтому снята действовавшая ранее консти­туционная норма о том, что Президент “руководит деятель­ностью Совета Министров”. Однако, как подчеркивает он, специфика полномочий Президента и Правительства, их связь и соотношения таковы, что делают неизбежными достаточно активные каналы влия­ния Президента на деятельность Правительства[[76]](#footnote-77).

Автор данной работы считает, что грош цена всей конституционной законности, если Президент не реализует своей конституционной функции и допустит территориальный распад государства, внешнее вмешательство во внутренние дела или развитие сепаратизма.

Конституция РФ указывает, что осуществление этой функции должно проходить в “установленном Конституцией РФ порядке” (например, путем введения военного или чрезвычайного положения, что предусмотрено ч.2 ст. 87 и ст. 56 Конституции РФ). Но жизнь может преподнести случаи, в отношении которых порядок действий Президента прямо Конституцией не предусмотрен. Здесь также Президент обязан действовать решительно, исходя из собственного понимания своих обязанностей как гаранта Конституции или прибегнув к толкованию Конституции с помощью Конституционного суда (в России другие органы государственной власти правом толкования Конституции не обладают [[77]](#footnote-78)).

**2. 1. 3. Основание и порядок прекращения полномочий**

**Президента РФ**

Президент обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции РФ). Однако в Конституции предусмотрен институт отрешения Президента от должности (ст. 93). Исходя из статуса главы государства, факта всенародного избрания Президента порядок его отрешения от должности не может быть упрощенным, особенно с учетом теперешней политической ситуации в России, расклада сил в парламенте [[78]](#footnote-79).

Поэтому вполне правомерно Конституция установила до­статочно сложный порядок отрешения. Инициатива об этом уже не может исходить от одного депутата (как бывало ра­нее). Для этого требуется не менее одной трети депутатов Государственной Думы, причем при наличии заключения спе­циальной комиссии, образованной Думой.

В самой процедуре отрешения задействованы обе палаты Федерального Со­брания, Конституционный Суд и Верховный Суд. Госу­дарственная Дума выдвигает обвинение, которое должно быть подтверждено заключением Верховного Суда. Консти­туционный Суд дает заключение о соблюдении устано­вленного порядка выдвижения обвинения. Совет Федера­ции отрешает Президента от должности.

В обеих палатах эти вопросы решаются двумя третями голосов от об­щего числа депутатов (членов). Лукашук И. И. отмечает, что сняты имевшие место в прежней Конституции такие размытые, допускавшие широкое толкование формулировки оснований для отрешения Прези­дента от должности, как “нарушение конституции, закона и присяги”. Он подчеркивает, что по действующей Конституции отрешение возможно только на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Эти кате­гории имеют строго юридическое содержание, не могут произ­вольно трактоваться, подлежат квалифицированной правовой оценке [[79]](#footnote-80) .

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой об­винения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Президент Российской Федерации приступает к исполне­нию полномочий с момента принесения им присяги и пре­кращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь из­бранным Президентом. Президент прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспо­собности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом вы­боры Президента должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Чиркин В. Е. обращает внимание, что Конституция 1993 г. не предусматривает должность ви­це-президента. По его мнению, это необязательная фигура при Президенте. Учитывая неудачный опыт функционирования вице-президентов в бывшем Союзе ССР и в России, конститу­ционную практику других стран, не знающих такого института, решено не вводить его и в России. Во всех случаях, когда Президент России не в состоянии выполнять свои обязан­ности, их временно исполняет Председатель Прави­тельства Российской Федерации [[80]](#footnote-81). Исполняющий обязанности Президента не имеет права распускать Государственную Ду­му, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации

Прекращение исполнения Президентом своих обязанностей наступает с истечением срока его пребывания в должности в тот момент, когда принесена присяга вновь избранного Президента.

Досрочное прекращение полномочий Пре­зидента возможно в случае:

1) его отставки;

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

3) отрешения от должности.

Первый случай предполагает наличие заявления Пре­зидента. По второму случаю в Конституции РФ не предус­мотрено никакой процедуры, но автор данной работы предполагает, что проведение медицинского консилиума должно регулировать­ся федеральным законом. Речь здесь идет не о кратковре­менном заболевании, а о неизлечимой болезни, делающей невозможным исполнение обязанностей.

Третий случай пред­полагает принудительные действия, указанные в ст. 93 Кон­ституции РФ. В этих случаях выборы нового Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Пред­седатель Правительства, что является логичным в связи с отсутствием в РФ должности вице-президента.

Председатель Правительства становится временно исполняющим обязан­ности Президента РФ в случаях смерти Президента, дли­тельной болезни, когда она не носит стойкого характера, при досрочном прекращении обязанностей Президента в связи с отставкой или стойкой неспособностью выполнять свои обя­занности по состоянию здоровья. Исполнение обязанностей Президента в указанных возможных случаях (некоторые из них указаны в Конституции, другие — нет) основывается на самой Конституции, а потому не требует чьего бы то ни было назначения.

Однако Президент РФ вправе своим ука­зом возложить временное исполнение своих обязанностей на Председателя Правительства РФ в случае кратковремен­ной неспособности их исполнения по болезни. Именно такой Указ был издан 19 сентября 1996 г. Б. Н. Ельциным в связи с предстоящей ему хирургической операцией и действовал до подписания Президентом Указа о прекращении временного исполнения Председателем Правительства обязанностей Президента РФ[[81]](#footnote-82) .

Президентские обязанности передавались главе Правительства в полном объеме, включая полномочия по контролю за стратегическими ядерными силами и такти­ческим ядерным оружием, для чего были переданы соот­ветствующие технические средства ("ядерная кнопка"). Мо­менты временной передачи полномочий и их прекращения были определены отдельными указами Президента РФ (не­посредственно перед началом хирургической операции — с 7.00 5 ноября 1996 г. и сразу же после окончания действия наркоза — в 6.00 6 ноября 1996 г.).

Временно исполняющий обязанности Президента ограничен в своих правах. Так, он не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Эти ограничения вытекают из того, что исполняющий обязанности Президента получает свой мандат не непосредственно от народа.

Конституция РФ предусматривает возможность прину­дительного отрешения Президента от должности на основа­нии обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления[[82]](#footnote-83).

Этот институт, известный в зарубежном конституционном праве как "импичмент", яв­ляется сильной гарантией против злоупотребления властью и нарушения главой государства конституционных порядков. Этот институт всегда предполагает сложную процедуру и применяется весьма редко — в США, например, за более чем двухсотлетнюю историю было только две попытки от­странения Президента от должности в порядке импичмента, но обе они закончились безрезультатно.

Начало процедуры отрешения Президента РФ от долж­ности сопряжено с выполнением двух условий. Обвинение Государственной Думой Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления долж­но быть подтверждено:

1) заключением Верховного Суда РФ о наличии в дей­ствиях Президента РФ признаков преступления;

2) заключением Конституционного Суда РФ о соблюде­нии установленного порядка выдвижения обвинения.

Сама процедура отрешения имеет две стадии:

1) Государственная Дума двумя третями голосов от обще­го числа депутатов (т. е. 300 голосов) принимает решение о выдвижении обвинения. При этом инициатива должна быть проявлена не менее чем одной третью депутатов Государствен­ной Думы (т . е. 150 депутатами) и должно быть вынесено зак­лючение специальной комиссии, образованной Государствен­ной Думой (большинством голосов, т. е. 226 депутатами).

2) Решение об отрешении Президента- РФ от должности выносит другая палата парламента — Совет Федерации — двумя третями голосов от общего числа членов (т. е. 119 голо­сами) не позднее чем в трехмесячный срок после выдвиже­ния Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет приня­то, обвинение против Президента считается отклоненным[[83]](#footnote-84).

Следовательно, в процедуре отрешения Президента РФ от должности участвуют обе палаты Федерального Собра­ния, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Тем самым создаются гарантии против политического волюнта­ризма и в процедуру включаются наиболее компетентные для решения данного вопроса органы государственной власти.

Отрешение Президента РФ от должности прекращает исполнение им своих обязанностей. Бывший Президент теря­ет конституционную неприкосновенность и может быть при­влечен к уголовной ответственности как обычный гражданин.

При даче Конституционным Судом заключения о соблюдении порядка выдвижения обвинения решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государствен­ной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок реше­ние Совета Федерации не будет принято, обвинение против Пре­зидента считается отклоненным.

Специальная комиссия проверяет обоснованность выдви­нутого против Президента обвинения, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов и других процедурных правил, установлен­ных Регламентом Государственной Думы.

Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соот­ветствующие документы, заслушивает представителя Прези­дента. Комиссия большинством голосов принимает заключе­ние о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюде­нии процедуры выдвижения такого обвинения.

Если предложение о выдвижении обвинения против Пре­зидента не получило поддержки палаты, Государственная Дума принимает постановление об отказе в выдвижении об­винения против Президента, которое является окончательным и подлежит официальному опубликованию.

После отрешения от должности Президент может понести на­казание, если приговором суда будет установлено совершение тяж­кого преступления, предусмотренного УК РФ.

**2. 1. 4. Президент республики – субъекта РФ**

Правовой статус Президента республики в составе Рос­сийской Федерации определяется конституциями республик в составе Российской Федерации, а также законами этих респу­блик о Президенте. Согласно этому законодательству в большинстве республик Президент избирается гражданами республики на основе всеобщего, равного, прямого избира­тельного права при тайном голосовании сроком на 4-5 лет. Одно и то же лицо не может быть Президентом более двух сроков подряд.

Президент не может быть депутатом представительных (законодательных) органов в республике, занимать какие-либо другие должности в государственных органах, общественных объединениях, коммерческих организациях, не может зани­маться предпринимательской деятельностью и вести другую оплачиваемую работу. На время выполнения своих обязанно­стей Президент приостанавливает членство в политических партиях и иных общественно-политических организациях.

В большинстве республик Президент является главой го­сударства, высшим должностным лицом и главой исполни­тельной власти. В этом качестве он выступает гарантом госу­дарственного суверенитета и территориальной целостности республики, соблюдения ее конституции и законов, а также принятых ею международных и межреспубликанских обяза­тельств; представляет республику в ее отношениях с Россий­ской Федерацией [[84]](#footnote-85), входящими в состав СНГ государствами, а также в международных отношениях; обращается с посла­ниями к парламенту и народу; участвует в работе парламента; информирует парламент о важных вопросах; обладает правом законодательной инициативы в парламенте республики; подписывает и обна­родует законы, одобренные на референдуме; принимает от­ставку правительства с согласия парламента.

Президент участвует от имени республики в решении во­просов, относящихся к совместному ведению с РФ; вводит чрезвычайное положение на территории республики или в отдельных ее регионах с последующим утверждением его парламентом; ведет переговоры, подписы­вает международные и межгосударственные договоры, в их рамках заключает соглашения; исполняет другие полномочия [[85]](#footnote-86).

Президент назначает с согласия парламента Председате­ля правительства; назначает и освобождает от должности министров, руководителей государственных комитетов и дру­гих ведомств республики, представляет в парламент для утверждения кандидатуры на должность председателей Вер­ховного и Высшего Арбитражного Судов республики, назнача­ет и освобождает от должности председателей и судей рай­онных и городских судов; осуществляет общее руководство деятельностью правительства; обеспечивает взаимодействие возглавляемых им органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти; отменяет постановления и распоряжения правительства, акты министерств и ведомств, других подведомственных ему органов исполнительной влас­ти; приостанавливает действие актов местной администрации в случае противоречия их конституции и законам республики, а также актам Президента [[86]](#footnote-87).

В ряде республик Президент наделен правом роспуска парламента (Калмыкия, Тува и др.). В некоторых республиках (Башкортостан, Бурятия и др.) он пользуется правом “отлагатель­ного вето”.

Специфические функции и своеобразие смешан­ной формы правления можно рассмотреть на примере Конституции Армении, в которой данная проблема отражена в заострен­ной форме. Так, ст. 5 этой Конституции, закрепля­ющей принцип разделения властей как норматив­но-правовой фундамент для структурирования государственной власти и ее институтов, гласит: "Государственная власть осуществляется в соот­ветствии с Конституцией и законами - на основе принципа разделения законодательной, исполни­тельной и судебной властей". Шмавонян Г. обращает внимание, что по смыслу некоторых положений Конституции РА институт президента не вписывается в названную выше триаду властей, выносится за рамки разделения властей и конструируется в виде отдельно стоя­щей власти, возвышающейся над ее основными ветвями. Претензию президентской власти на ме­сто вне системы разделения властей, по сути необоснованную с точки зрения современного конституционного правопонимания, порождает и поддерживает ряд положений, содержащихся в Конституции РА[[87]](#footnote-88). В частности, согласно Консти­туции РА, исполнительная власть закрепляется за Правительством (ч. 1 ст. 85), законодательная - за Национальным Собранием (армянским парла­ментом) (ч. 1 ст. 62), судебная - за системой судеб­ных органов (ч. 1 ст. 91), а Президент РА прямо не относится ни к одной из ветвей власти. Функцио­нально-ролевое предназначение института пре­зидента в общевластном механизме сформулиро­вано в Конституции (ст. 49) следующим образом:

"Президент Республики Армения обеспечивает соблюдение Конституции, нормальное функцио­нирование законодательной, исполнительной и судебной властей. Президент Республики являет­ся гарантом независимости, территориальной целостности и безопасности Республики". Непре­ложную часть этих конституционных формули­ровок составляет еще одна, содержащаяся в ч. 1 ст. 94: "Гарантом независимости судебных орга­нов является Президент Республики". Как отмечает автор данной работы, цитиро­ванные формулировки в сочетании с невключе­нием института президента в конструкцию испол­нительной ветви создают юридический образ новой (президентской) ветви власти: согласно им президентская власть оказывается как бы выве­денной из системы разделения властей и обозна­ченной в качестве самостоятельного вида власти [[88]](#footnote-89).

Представление о четвертой (президентской), ветви власти, не вписывающейся в классические рамки разделения властей, подкрепляет и своеоб­разная структура конституционной регламента­ции механизма государственной власти: положе­ния, определяющие статус и полномочия Прези­дента РА, выделены в самостоятельную главу (гл. 3) Конституции, которая помещена перед главами, регулирующими законодательную, ­

исполнительную и судебную власти (гл. 4,5, 6 соот­ветственно)[[89]](#footnote-90).

Между тем президентская власть (вся совокуп­ность конституционных полномочий Президен­та) в Армении чрезвычайно разнонаправленна и развертывается по существу на всех направлени­ях организации и осуществления государственной власти: в вопросах и сферах формирования, от­ставки, определения структуры и порядка деятель­ности Правительства; реализации собственно ис­полнительной власти (причем она включает в себя весь комплекс решающих правомочий исполни­тельной власти); нормотворческой деятельности и отношений с Национальным Собранием; форми­рования судебной системы; организации и фор­мирования государственного аппарата и т.д. [[90]](#footnote-91).

В правовой литературе определенное призна­ние получило представление о президентской власти в контексте полупрезидентской республи­ки как о четвертой ветви власти наряду с тради­ционной триадой. А.Ш. Арутюнян определяет эту мысль следующим образом: “...В странах, где президент не входит в систему исполнительной власти, следует различать и президентскую власть, или, как ее называет В.Е. Чиркин, - арби­тражную власть, которая обеспечивает, как это говорится, например, в конституционных текстах Франции, Румынии, Армении, нормальное функ­ционирование публичных властей [[91]](#footnote-92) .

Президент в пределах своих полномочий издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей террито­рии республики. Акты Президента имеют подзаконный характер. Следует отметить, что некоторые конституции республик в составе Российской Федерации наделяют Президентов этих республик полномочиями, выходящими за рамки полномочий этих республик. Так, согласно Конституции Республики Саха (Якутия) Президент этой республики располагает правом определять порядок образования территориальных воинских и иных формирований, хотя в соответствии с Конституцией Российской Федерации все такого рода вопросы входят в чис­ло исключительных полномочий Российской Федерации [[92]](#footnote-93) .

Законодательство республики в составе Российской Феде­рации допускает досрочное прекращение полномочий Прези­дента в случае его добровольной отставки, отрешения от должности, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия.

***2. 2. Органы представительной и законодательной власти Российской Федерации***

**2. 2. 1. Правовой статус и структура Федерального собрания**

Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы (см. Прилож. 6).

Согрин В. В. отмечает, что исторически двухпалатная структура парламента воз­никла в странах Запада как способ сдерживания одной пала­той (верхней) чрезмерного радикализма другой (нижней). Это был типичный продукт буржуазно-демократических рево­люций, приведших к власти буржуазию, опасавшуюся раз­бушевавшегося народа. Верхние палаты обычно комплектовались откро­венно недемократическим или менее демократическим пу­тем, имели более длительный срок легислатуры, обладали правом вето на законопроекты, принятые нижней палатой, и другие привилегии. Таким путем, подчеркивает он, правящим кругам удава­лось достигать известного равновесия палат и стабилизирую­щего воздействия парламента на общественную жизнь [[93]](#footnote-94).

В Российской Федерации двухпалатность парламента — относительно новое явление, возникшее только в 1990 году, когда в составе Верховного Совета РСФСР были сформиро­ваны Совет Республики и Совет Национальностей. До этого, начиная с революции 1917 года, высший представительный орган России, формально являвшейся федерацией, был од­нопалатным, в то время как Верховный Совет СССР состоял из двух палат, что, очевидно, считалось достаточным [[94]](#footnote-95) .

Основываясь на суждениях правоведов, автор данного исследования отмечает, что двухпалатность в Российской Федерации в период с 1990 по 1993 гг. была не очень эффективной: палаты Верховного Совета большей частью заседали совместно, доминирующую роль играл Президиум — руководящий орган всего парла­мента, подавлявший инициативу палат.

Российский федера­лизм, отмечает он, тогда еще не обрел достаточной конституционно-правовой базы, а субъекты федерации — реальной самостоятельности. Только Конституция 1993 г. внесла принципиальные изменения в понимание структуры федерального парламента. Двухпалатность Федерального Собрания учреждается теперь не как обязательный признак формального федеративного устрой­ства, а как фундаментальная основа реального федерализ­ма, призванного расширить права и самодеятельность наро­да и обеспечить глубокие реформы в политическом и эконо­мическом строе страны. Этому служит различный порядок формирования палат федерального Собрания, их различная компетенция и различный статус депутатов. Отсюда, как отмечает автор данной работы, - специ­альная неповторимая роль каждой палаты, которые в сово­купности обеспечивают выражение разнообразных интересов народа и в то же время — единство Российской Федерации.

Коваленко А. И. отмечает, что двухпалатность Федерального Собрания формально не ведет к признанию того, что одна палата признается первой, а другая — второй или одна — нижней, а другая — верхней. Такое деление обычно связывают с тем, что первая, или нижняя, палата играет более значимую роль в законодатель­ном процессе. Палаты Федерального Собрания рассматрива­ются как части единого парламента и в этом смысле они рав­ноправны, хотя полномочия палат неодинаковы. В то же вре­мя, говорит он, нельзя не заметить, что основная тяжесть в принятии федеральных законов падает на Государственную Думу (имен­но с нее начинается законодательный процесс), которая по­этому (а еще вследствие того, что является ареной активной межпартийной борьбы) более заметна в общественной жизни[[95]](#footnote-96). Это очевидное обстоятельство привело к тому, что, как в неофициальных, так порой и в официальных кругах Совет Федерации стали называть второй палатой, или сенатом [[96]](#footnote-97).

Конституция РФ делит меж­ду палатами функцию назначения ряда высших должност­ных лиц в государстве, устанавливает особые полномочия каж­дой палаты в определенных областях. Сложившийся за время деятельности Федерального Собрания первого созыва (1994— 1995 гг.) механизм преодоления разногласий между палатами способствовал предотвращению конституционных кризисов и возникновения тупиковых ситуаций [[97]](#footnote-98) .

Двухпалатная структура Федерального Собрания эффек­тивно помогает разрешению разногласий между различны­ми социальными группами населения. Будучи представлены в палатах, эти группы получают возможность достижения компромисса между собой и властью, не прибегая к "ули­це", т. е. внепарламентской оппозиции. Палаты "снимают" остроту как политических, так и межрегиональных проти­воречий, содействуя устойчивости государственного кораб­ля. Федеральное Собрание состоит из палат, взаимно урав­новешивающих друг друга и в своей совокупности уравнове­шивающих исполнительную и судебную власть[[98]](#footnote-99) .

Следует помнить, что Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избирались на два года (1993—1995), что было установлено в Заключительных и переходных положениях Конституции РФ. Автор работы предполагает, что это, по-види­мому, было вызвано необходимостью обеспечить плавный переход от старой конституционной системы к новой с тем, чтобы сначала выявить жизнеспособность нового парламен­та и критерии оценки депутатов.

В декабре 1995 года Совет Федерации уже не избирался, а был сформирован на новой основе (депутаты, как и предусмотрено Конституцией РФ, стали именоваться членами Совета Федерации), а депутаты Государственной Думы были избраны на срок 4 года.

Переход полномочий Совета Федерации первого созыва к Совету Федерации, образованному в соответствии с Феде­ральным законом о порядке формирования Совета Федера­ции Федерального Собрания РФ от 5 декабря 1995 г., был отрегулирован специальным Постановлением Совета Феде­рации от 9 декабря 1995 г., т. е. Советом Федерации еще первого созыва. Было признано, что полномочия Совета Федерации первого созыва прекращаются после истечения срока, на который он был избран (т. е. на два года), и с мо­мента начала работы Совета Федерации, сформированного в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. (Совет Федерации начал свою работу в январе 1996 г.).

Соот­ветственно были признаны правомочными решения Совета Федерации первого созыва. По предположению автора данного исследования, в будущем вопроса о переходе полномочий Совета Федерации возникать не будет, поскольку введенный законом принцип его формирова­ния превращает его в постоянно действующий орган, не зависящий от всеобщих выборов.

**2. 2. 2. Полномочия Совета Федерации**

***Совет Федерации*** — государственный орган всей Федерации. Он призван выражать интересы отдель­ных местностей, региональные мнения и чаяния. Его решения и другие волеизъявления адресуются не отдель­ным субъектам РФ, а государству в це­лом, т. е. всей Российской Федерации[[99]](#footnote-100).

К ве­дению Совета Федерации относятся утверждение изменения границ между субъектами РФ, утвержде­ние указов Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопросов о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, назначение выборов Президента Российской Федерации; от­странение Президента Российской Федерации от должности, назначение на должность судей Конституционного Суда Рос­сийской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; назна­чение на должность и освобождение от должности Генераль­ного прокурора Российской Федерации[[100]](#footnote-101) (ст. 102 Конституции РФ).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 101) Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом [[101]](#footnote-102).

Совет Федерации наз­начает на должность и освобождает от должности заместите­ля Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Порядок деятельности Совета Федерации, его органов и должностных лиц определяется Конституцией РФ, федеральными законами, Регламентом Совета Федерации первого созыва, принятым Советом Федерации 2 февраля 1994 года, и Постановлениями Совета Федерации.

Деятельность Совета Федерации основывается на прин­ципах коллективного, свободного обсуждения и решения во­просов. Основной формой работы Совета Федерации являются его заседания, проводимые открыто. В случаях, предусмот­ренных Регламентом Совета Федерации, палата вправе про­водить закрытые заседания. Совет Федерации избирает из своего состава тайным го­лосованием Председателя Совета Федерации и трех его заместителей. Председатель Совета Федерации и его замес­тители не могут быть представителями одного субъекта Рос­сийской Федерации[[102]](#footnote-103).

Председатель Совета Федерации разрабатывает проект повестки дня очередного заседания Совета Федерации; созы­вает, в том числе по предложению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или по требованию, поддержанному не менее чем одной пятой от общего числа депутатов Совета Федерации, внеочередные заседания палаты; ведет заседания палаты; ведает внутрен­ним распорядком деятельности палаты; направляет для рас­смотрения в соответствующие комитеты палаты законы, при­нятые Государственной Думой, а также законопроекты, которые предполагается внести в Государственную Думу; на­правляет Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования федеральные законы, принятые Государ­ственной Думой после их одобрения Советом Федерации; организует проведение парламентских слушаний; решает во­просы распределения обязанностей между своими заместите­лями; представляет палату во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации, субъектами РФ, общественными объединениями, а также с парламентами зарубежных государств; решает иные вопросы организации деятельности Совета Федерации.

За­местители Председателя замещают Председателя в его от­сутствие, выполняют порученные им обязанности, а также выполняют другие

полномочия по вопросам внутреннего рас­порядка деятельности палаты.

Первоочередному рассмотрению на заседании Совета Фе­дерации подлежат послания и обращения Президента Россий­ской Федерации; законы, принятые Государственной Думой и подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 106, 108); проекты постановлений Совета Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации Кон­ституцией Российской Федерации(ст. 102); предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации; предложения по направлению запросов Совета Федерации в Конституционный Суд[[103]](#footnote-104) .

Работа в Совете Федерации ведется на русском языке. Депутат Совета Федерации, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, не менее чем за сутки уведомляет об этом председательствующего. Заседания Совета Федерации предусматривают следую­щие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключи­тельное слово по обсуждаемому вопросу, выступления в пре­ниях по содержанию обсуждаемого вопроса, обсуждаемым кандидатурам, при внесении предложений, по мотивам голо­сования, по порядку ведения заседания, а также справки, ин­формации, заявления, обращения[[104]](#footnote-105) .

Деятельность Совета Федерации обеспечивается его ап­паратом. состоящим из аппаратов комитетов, Секретариата Председателя Совета Федерации, секретариатов заместите­лей Председателя Совета Федерации, подразделений правового, информационно-технологического и финансово-хозяйствен­ного обеспечения, кадровой службы, секретариата руководи­теля аппарата и других обеспечивающих служб.

Основными задачами аппарата Совета Федерации явля­ются документальное, организационное и правовое обеспече­ние деятельности Совета Федерации и его органов; обеспе­чение коллегиальной выработки решений и проведение согласительных процедур; формирование и обеспечение еди­ной системы документооборота; информационное и организа­ционно-техническое обеспечение; координация работы под­разделений аппарата Совета Федерации, обеспечивающих работу этой палаты[[105]](#footnote-106).

Общие виды информационного, правового, экспертного, организационного и иного обеспечения Совета Федерации осуществляются государственными учреждениями и пред­приятиями, составляющими систему государственных учреж­дений и предприятий, обеспечивающих деятельность Феде­рального Собрания Российской Федерации. К ним относятся Парламентская библиотека, Парламентский центр. Приемная Федерального Собрания Российской Федерации, Издатель­ство Федерального Собрания и другие государственные уч­реждения и предприятия [[106]](#footnote-107) .

Трехлетний опыт существования Совета Фе­дерации Федеративного Собрания сначала как избранного, а затем как сформированного на ос­нове представительства от Совета Федерации по­казывает необходимость трех коренных измене­ний в его деятельности.

Во-первых, должно резко возрасти влияние верхней палаты парламента на законотворческий процесс. Сейчас Совет Федерации выступает в роли статиста, одобряя или отклоняя подготов­ленные Думой законы. Необходимо изменить процедуру подготовки и утверждения законопро­ектов. После внесения в Федеральное Собрание разработанного правительством законопроекта первым его должен рассматривать Совет Федерации, а не Государственная Дума. Важная задача верхней палаты вообще состоит в том, чтобы рас­сматривать и обсуждать правильные законопро­екты. Собранный богатый опыт и те выводы, к которым приходят субъекты Федерации в про­цессе выполнения ими законов, должны посту­пать через "первый канал" в федеральное зако­нодательство. Это должна быть важнейшая кон­трольная функция Совета Федерации в структуре Федерации. Проект закона, позиция Совета Фе­дерации и контраргументы правительства пере­даются затем в Государственную Думу на рассмо­трение.

Все принятые Думой законы направля­ются снова Совету Федерации. Верхняя палата проверяет, была ли учтена позиция первого тура и не внесла ли Государственная Дума других из­менений. В случае если Совет Федерации не со­гласен с формулировкой принятого Госдумой за­кона, он может отправить его в согласительную комиссию. Предлагаемая выше процедура успеш­но функционирует в Германии и, полагаю, могла бы с учетом специфики нашего парламента быть применена в России.

Во-вторых, в серьезной корректировке нужда­ется ст. 106 Конституции России, в которой дан перечень федеральных законопроектов, обяза­тельных к рассмотрению Советом Федерации. Его необходимо наделить разными полномочия­ми в отношении внесенных законопроектов. За­коны, которые в особой степени затрагивают ин­тересы субъектов Федерации, должны прини­маться только при одобрении Совета Федерации. К такого рода законам предлагается отнести сле­дующие: законы, изменяющие Конституцию; за­коны, касающиеся финансовых поступлений зе­мель (прежде всего законы о налогах); законы, вторгающиеся в административный суверенитет субъектов Федерации (регламентация полномо­чий, сроки, административные сборы, способы передачи документов по инстанции и пр.). Во всех остальных случаях Совет Федерации не должен иметь права вето, т.е. права снять закон с обсуж­дения, но может одобрить или не одобрить закон[[107]](#footnote-108) .

В-третьих, Совет Федерации мог бы также взять на себя некоторые "горизонтальные функ­ции" и роль арбитра в спорах между субъектами Федерации. Речь идет о следующем. Поскольку в стране перестала существовать вертикаль пред­ставительных органов власти. Совет Федерации мог бы заняться подготовкой модельных законов для субъектов Федерации, приведением в соот­ветствие с Конституцией РФ и федеральным за­конодательством конституций (уставов) субъек­тов Федерации. Это можно было бы делать в рам­ках совещания председателей законодательных собраний субъектов Федерации [[108]](#footnote-109).

**2. 2. 3. Полномочия Государственной Думы**

Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного, коллективного обсуждения и решения вопросов. Заседания Государственной Думы проводятся открыто, хотя палата вправе проводить и закрытые заседания. Порядок деятельности Государственной Думы опреде­ляется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Государственной Думы, принятым постановлением Государ­ственной Думы от 25 марта 1994 года [[109]](#footnote-110).

Председатель Государственной Думы ведет заседания па­латы; ведает внутренним распорядком палаты; назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата Государственной Думы; представляет палату во взаимоотно­шениях с другими государственными органами, обществен­ными объединениями, а также с парламентами зарубежных государств и в международных парламентских организациях; участвует в согласительных процедурах в целях разрешения разногласий между органами государственной власти Россий­ской Федерации и органами государственной власти субъек­тов Российской Федерации, а также между органами государ­ственной власти субъектов Российской Федерации; издает распоряжения по вопросам, отнесенным к его компетенции, которые могут быть отменены[[110]](#footnote-111).

Заместители Председателя Государственной Думы по по­ручению Председателя ведут заседания палаты, замещают Председателя в его отсутствие, решают другие вопросы внут­реннего распорядка деятельности палаты согласно распреде­лению обязанностей между ними.

Совет Государственной Думы согласно ее Регламенту (ст. 14):

* разрабатывает проект общей работы Государственной Думы на очередную сессию;
* составляет календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц; созывает по предложению Президента Российской Федерации или по требованию депу­татского объединения, поддержанному не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, или по предложению Правительства Российской Феде­рации внеочередные заседания палаты;
* направляет для рас­смотрения в комитете палаты законопроекты, внесенные в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы;
* принимает решение о возвращении субъектам права законодательной инициативы внесенных в Государ­ственную Думу законопроектов, если не выполнены требова­ния Регламента, предъявляемые к вносимым законопроектам;
* принимает решение о проведении парламентских слушаний;
* утверждает распределение обязанностей между заместите­лями Председателя Государственной Думы;
* разрешает иные вопросы организации работы Государственной Думы в соот­ветствии с Регламентом Государственной Думы.

Регламентом Государственной Думы определяется поря­док объявления амнистии. Оно осуществляется Государ­ственной Думой путем принятия постановлений об объявле­нии амнистии и о порядке исполнения амнистии[[111]](#footnote-112).

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок рассмотрения внешнеполитических вопросов, ратификации международных договоров Российской Федерации и поря­док международного межпарламентского сотрудничества.

Государственная Дума рассматривает внешнеполитиче­ские вопросы по собственной инициативе, или в связи с об­ращением Президента РФ, либо по до­кладам и сообщениям Правительства РФ и комитетов палаты.

Государственная Дума принимает обращения и заявления, выражающие позицию палаты по общим или отдельным во­просам внешней политики России, а также по вопросам меж­дународных отношений в целом[[112]](#footnote-113). Инициатива внесения про­ектов обращений и заявлений может исходить от субъектов права законодательной инициативы.

Государственная Дума утверждает Положение об участии российских представителей в работе межпарламентских ко­миссий по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, а также Положение о парламентских деле­гациях Российской Федерации в Межпарламентской Ассам­блее государств — участников Содружества Независимых Государств, в Межпарламентской Ассамблее СБСЕ. Участие депутатов Государственной Думы в деятельности Межпарла­ментского Союза регламентируется Положением о парла­ментской группе России, принимаемым общим собранием парламентской группы.

Внеочередному рассмотрению на заседании Государ­ственной Думы подлежат послания и обращения Президента Российской Федерации; законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом Российской Федерации или Правитель­ством Российской Федерации; проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетной системе Российской Федерации; федеральные законы, возвращенные на повтор­ное рассмотрение Государственной Думы; проекты феде­ральных законов о ратификации международных договоров; проекты Регламента и постановлений Государственной Думы о внесении в него изменений и дополнений; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации. Иные зако­нопроекты и вопросы могут рассматриваться во внеочередном порядке только по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов палаты[[113]](#footnote-114).

Правовое, организационное, документальное, информаци­онное, материально-техническое, социально-бытовое обеспе­чение деятельности Государственной Думы осуществляет Аппарат Государственной Думы. Наряду с Аппаратом Государственной Думы информацион­ное, правовое, экспертное, организационное и иное обеспечение Государственной Думы осуществляется также государствен­ными учреждениями и предприятиями, обеспечивающими деятельность обеих палат Федерального Собрания (Парламент­ская библиотека, Парламентский центр, издательство и т. д.).

Фракции и депутатские группы осуществляют подбор и расстановку кадров своего аппарата, руководство и контроль за их деятельностью, а также определяют служебные обязан­ности сотрудников аппарата в соответствии с заключенными с ними трудовыми договорами (контрактами).

В Регламенте Государственной Думы установлен также порядок рассмотрения вопросов, связанных с доверием Правительству Российской Федерации. Предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации вы­носится фракцией либо депутатской группой в Государствен­ной Думе, численность которой составляет не менее одной пятой от общего числа депутатов палаты. Государственная Дума рассматривает вопрос о недоверии Правительству Рос­сийской Федерации в недельный срок после его внесения, во внеочередном порядке[[114]](#footnote-115).

Вопрос о доверии Правительству Российской Федерации рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке в течение 10 дней со дня внесения представления. Решение о доверии принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы[[115]](#footnote-116).

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Регламентом Государственной Думы определяется поря­док объявления амнистии. Оно осуществляется Государ­ственной Думой путем принятия постановлений об объявле­нии амнистии и о порядке исполнения амнистии1.

Государственная Дума рассматривает внешнеполитиче­ские вопросы по собственной инициативе, или в связи с об­ращением Президента Российской Федерации, либо по до­кладам и сообщениям Правительства Российской Федерации и комитетов палаты.

Государственная Дума принимает обращения и заявления, выражающие позицию палаты по общим или отдельным во­просам внешней политики России, а также по вопросам меж­дународных отношений в целом1. Инициатива внесения про­ектов обращений и заявлений может исходить от субъектов права законодательной инициативы. Проекты обращений и заявлений Государственной Думы, касающиеся внешнеполи­тических вопросов, предварительно рассматривается Комите­том Государственной Думы по делам Содружества Независи­мых Государств и связям с соотечественниками, а в случае необходимости и другими комитетами палаты по профилю их деятельности[[116]](#footnote-117).

Международные договоры Российской Федерации, подле­жащие ратификации, вносятся Президентом Российской Фе­дерации в Государственную Думу вместе с проектом феде­рального закона о его ратификации, пояснительной запиской и другими необходимыми документами и материалами. Совет Государственной Думы, исходя из содержания поступившего на рассмотрение договора, определяет ответственный комитет по подготовке его к ратификации Государственной Думой и направляет ему на заключение договор с сопроводительными материалами[[117]](#footnote-118) . Одновременно договор и проект федерального закона о его ратификации направляется в Комитет Государ­ственной Думы по международным делам и (или) в Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками в соответствии их компетенцией.

Согласно Регламенту Государственная Дума может в слу­чае необходимости заключать с парламентами других госу­дарств и с международными парламентскими организациями соглашения о межпарламентском сотрудничестве. Государ­ственная Дума принимает программы сотрудничества с пар­ламентами других государств. В соответствии с этими про­граммами Совет Государственной Думы с учетом мнений фракций, депутатских групп, комитетов, а также Председателя Государственной Думы определяет состав официальных пар­ламентских делегаций, направляемых за рубеж. Государствен­ная Дума вырабатывает согласованный с Советом Федерации порядок формирования общих делегаций и российских частей межпарламентских комиссий (парламентских, рабочих групп) Федерального Собрания.

Государственная Дума утверждает согласованный с Сове­том Федерации единый порядок протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения иностранных парламентских делегаций в Российской Федерации, а также депутатов Государственной Думы, выезжающих за рубеж в рамках Межпарламентских комиссий или в составе делегаций Государственной Думы или Федерального Собрания[[118]](#footnote-119).

Государственная Дума или 1/5 ее депутатов могут обра­щаться с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам соответствия Конституции Россий­ской Федерации нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Пра­вительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, не вступивших в силу. Государствен­ная Дума может также обратиться с запросом о толковании Конституции Российской Федерации и по другим вопросам, относящимся к ведению Государственной Думы.

**2. 2. 4. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания**

В соответствии со статьей 101 Конституции Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, являющиеся постоянно действующими органами соответствующих палат.

Комитеты палат по вопросам, отнесенным к их ведение осуществляют подготовку и предварительное рассмотрена законопроектов; организуют проводимые палатами парламентские слушания; решают вопросы организации своей деятельности; рассматривают иные вопросы, относящиеся к ведению палат.

Автор данной работы обращает внимание на некоторые различия в функциях комитетов Совета Федерации и Госдумы. Первые осуществляют подготовку заключений по принятым Государственной Думой федеральным законам и способствуют реализации положения Конституции РФ и федеральных законов, а комитеты Государственной Думы осуществляют функции контроля за реализацией законодательства и дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета.

Совет Федерации в обязательном порядке образует:

Комитет по вопросам Федерации, Федеративному договору и региональной политике;

Комитет по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам;

Комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредит ному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию;

Комитет по вопросам экономической реформы, собствен­ности и имущественных отношений;

Комитет по делам Содружества Независимых Государств;

Комитет по международным делам;

Комитет по вопросам безопасности и обороны;

Комитет по социальной политике;

Комитет по аграрной политике;

Комитет по вопросам науки, культуры и образования [[119]](#footnote-120).

Состав комитетов Совета Федерации утверждается палатой большинством голосов от числа депутатов Совета Федерации

Председатель комитета, его заместители, секретарь комитета избираются на заседании комитета большинством голосов от числа избранных членов комитета. Председатель комитета утверждается Советом Федерации большинством голосов от числа избранных депутатов палаты. Председатель комитета, его заместители и секретарь не могут быть депутатами, из­бранными от одного субъекта Российской Федерации. Чис­ленный состав каждого комитета определяются Советом Фе­дерации, но не может быть менее 10 депутатов палаты.

Все депутаты Совета Федерации входят в состав комитетов, за исключением Председателя палаты и его заместителей. При этом депутат может быть членом не более одного коми­тета палаты.

Согласно своему Регламенту (ст. 17) Государственная Дума образует следующие комитеты:

Комитет по законодательству и судебно-правовой реформе;

Комитет по труду и социальной поддержке;

Комитет по охране здоровья;

Комитет по экологии;

Комитет по образованию, культуре и науке;

Комитет по делам женщин, семьи и молодежи;

Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам;

Комитет по экономической политике;

Комитет по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности;

Комитет по аграрным вопросам;

Комитет по промышленности, строительству, транспорту и энергетике;

Комитет по природным ресурсам и природопользованию;

Комитет по обороне;

Комитет по безопасности;

Комитет по международным делам;

Комитет по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками;

Комитет по делам национальностей;

Комитет по делам Федерации и региональной политике;

Комитет по вопросам местного самоуправления;

Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций;

Комитет по организации работы Государственной Думы;

Комитет по информационной политике и связи;

Комитет по вопросам геополитики [[120]](#footnote-121).

В случае необходимости могут создаваться и другие комитеты.

Комитеты Государственной Думы образуются на срок полномочий Государственной Думы данного созыва.

Государственная Дума может создавать комиссии, деятельность которых ограничена определенным сроком или конкретной задачей.

Комиссии Государственной Думы формируются из числа членов палаты. Государственная Дума образует следующие комиссии:

мандатную;

- для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах;

- для подсчета результатов тайного голосования;

- для дачи заключения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в соответствии со статьей 93 Конституции РФ;

- а также другие.

Задачи комиссии, срок ее деятельности, полномочия и устав определяются постановлением палаты.

Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 более 35 депутатов палаты.

Решение комитета, комиссии принимается большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии, присут­ствующих на заседании, если иное не установлено Регламентом палаты.

Комитеты, комиссии имеют право вносить предложения nо повестке дня заседания палаты. Представители комитета комиссии имеют право выступать на заседаниях палаты, заседаниях других комитетов и комиссий своей палаты с докладами и содокладами по вопросам, относящимся к ведению представляемого ими комитета, комиссии.

Комитеты и комиссии палаты вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, а также приглашать на свои заседания должностных лиц органов государственной власти, общественных объединений предприятий, учреждений, организаций.

Органы государственной власти, общественные объединения, предприятия, учреждения и организации и их должностные лица обязаны (по Регламенту Государственной Думы —1 десятидневный срок) предоставлять комитетам и комиссиям запрашиваемые ими документы и материалы.

Президент Российской Федерации назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания (ст. 83 п. “м” Конституции) [[121]](#footnote-122).

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок этих консультаций с комитетами Государственной Думы Согласно этому порядку при необходимости консультации с Президентом по вопросам назначения и отзыва дипломати­ческих представителей в иностранных государствах и между­народных организациях проводит Комитет Государственной Ду­мы по международным делам и Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками в соответствии с их компетен­цией совместно с другими комитетами Государственной Думы по профилю их деятельности.

Комитет Государственной Думы может затребовать предо­ставление дополнительных данных о кандидатах и мотивировке назначения либо отзыва дипломатического представителя.

Соответствующий комитет Государственной Думы на сво­ем закрытом заседании в присутствии кандидата на назначе­ние дипломатическим представителем или дипломатического представителя, которого предлагается отозвать, а также соот­ветствующих должностных лиц Министерства иностранных дел проводит обсуждение и по его итогам выносит мотивиро­ванное заключение, которое официально направляется на имя Президента Российской Федерации.

Комитеты, комиссии палат в соответствии с направлением своей деятельности организуют проведение парламентских слушаний. Решение о проведении парламентских слушаний принимается большинством голосов от общего числа членов соответствующего комитета, комиссии палаты.

Для обеспечения деятельности комитетов палат создаются рабочие аппараты комитетов, работающие на постоянной основе. Формирование аппаратов комитетов осуществляется соответствующими комитетами.

Рабочий аппарат комитета обеспечивает правовое, орга­низационное, информационное, документационное обеспече­ние деятельности соответствующего комитета палаты, парла­ментских слушаний, проводимых комитетом.

Аппарат комитета участвует в подготовке законопроектов, проектов решений комитета и экспертных заключений по за­конам, подлежащим рассмотрению комитетом в соответствии с его ведением, ведет делопроизводство комитета, готовит и рассылает необходимые для членов комитета материалы, справки, обеспечивает техническую обработку документов комитета.

Структура и штаты аппарата комитета определяются комитетом.

**2. 2. 5. Законодательная деятельность**

**российского парламента**

Признание Федерального Собрания органом законода­тельной власти вместе с тем означает, что ни один закон Рос­сийской Федерации не может быть принят, если он не рас­смотрен и не одобрен парламентом, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной, в рамках полно­мочий Российской Федерации, компетенцией в сфере законо­дательства.

Парламентам свойственны три классические основные функции, на которых, собственно, и выросла представитель­ная система. Это:

* принятие законов;
* утверждение государственного бюджета;
* определенный контроль за исполнительной властью.

Эти классические функции парламента, сложившиеся еще в XVII в., с разными модификациями определяют ком­петенцию парламентов и в настоящее время. Комаров И. В. считает, что именно через эти функции выражается суверенная воля на­рода, а следовательно, обеспечивается демократическое правление[[122]](#footnote-123).

Однако признанием основных функций парламента дело не исчерпывается. Важно также определить его предмет­ную законодательную компетенцию, которая составляет глав­ную часть общей компетенции любого парламента. Предмет­ная компетенция призвана обозначить круг вопросов, по которым парламент вправе принимать законы.

В настоящее время представляется важным вновь обратиться к вопросу о компетенции пар­ламента вообще и российского парламента в ча­стности. Современные исследования по конститу­ционному праву трактуют компетенцию законо­дательного органа как совокупность функций и полномочий в отношении определенных предме­тов ведения[[123]](#footnote-124). При этом отмечается, что конститу­ции и другие законы не всегда точно разграничи­вают функции как основные направления, сферы деятельности, так и предметы ведения и конкрет­ные полномочия.

Применительно к органу государства о компе­тенции можно говорить как о совершении дейст­вий или принятии решений согласно предостав­ленному праву в соответствии с функциями дан­ного органа. Компетенция органа определяется путем перечисления его функций (руководство, контроль, координация, прогнозирование и т.п.), которые возложены на орган в той или иной сфе­ре общественной жизни и по отношению к кон­кретным управляемым объектам. На языке юри­дических норм функции органа воплощаются в его полномочиях, т.е. совокупности прав и обя­занностей по осуществлению определенных за­дач. Действуя от имени государства, каждый ор­ган наделен властными полномочиями, которые обеспечиваются разными методами, включая властное принуждение. При этом сохраняется вы­сокая степень усмотрения: когда и как использо­вать то или иное право. В большинстве случаев анализ ситуации, ее оценка, выбор средств реализации права или осуществления обязанности отнесены к ведению органа, хотя иногда в законодательстве прямо предписаны обязательные действия[[124]](#footnote-125).

Автор данного исследования приходит к выводу, что специфичность компетенции парламента в сравнении с компетенцией иных государственных органов связана с его природой как высшего представительного органа, осуществляющего за­конодательную власть. Парламент, считает он, сам вправе оп­ределять свою компетенцию путем принятия за­конов и даже конституции (в тех государствах, где конституция принимается или утверждается пар­ламентом). Он издает основополагающие акты о компетенции органов исполнительной и судебной власти, а в федеративных государствах устанав­ливает основы взаимодействия центра и мест и разграничивает сферы их ведения.

В общих чертах компетенция парламентов включает в себя следующие укрупненные полно­мочия: а) законодательные, б) представительные, в) контрольные, г) учредительные. Автор настоящей работы, анализируя компетенции парламентов некоторых зарубежных государств, обращает внимание, что их содержа­ние, объем и соотношение между собой неодинаковы в разных странах. Изменчивость обстановки и государственного курса, самих кон­ституционных институтов, поясняет он, влияет на комбинацию элементов компетенции.

И не случайно в про­шлом во Франции и ныне в России, Белоруссии и других государствах СНГ столь болезненно реша­ются вопросы не только о нормативном объеме полномочий парламентов, но и об их реальном

осуществлении[[125]](#footnote-126).

Своеобразны способы регламентации компе­тенции парламентов. Она может устанавливаться в статьях конституций, статутных законов и функциональных законов, посвященных разным сферам государственной жизни. Причем чаще применяется способ полного "полураскрытого" закрепления компетенции, когда подробный кон­ституционный перечень полномочий сочетается с возможностью широкого выбора объектов зако­нодательного регулирования. Например, таково содержание ст. 84, 85, 86 Конституции Болгарии. В других случаях краткая функциональная харак­теристика парламентов дополняется подробным описанием процедур их законодательной деятель­ности и порядка принятия решений. Так, в п. 2 ст. 66 Конституции Испании установлено, что Гене­ральные Кортесы осуществляют государствен­ную законодательную власть, принимают бюд­жет, планируют деятельность правительства и осуществляют иные функции, возлагаемые на них Конституцией. В ст. 70, 81, 83, 90 подробно говорится об избирательных, органических, уполномочивающих и обычных законах.

Особенностью России как федеративного го­сударства является двухуровневая парламентская система, поскольку помимо федерального парла­мента в субъектах Федерации действуют свои парламенты. Их статус, функции и организация деятельности в основных чертах схожи с соответ­ствующими элементами статуса Федерального Собрания. Им посвящены главы Конституции республик и уставов краев, областей и других субъектов Федерации. В некоторых субъектах приняты специальные законы о законодатель­ных (представительных) органах[[126]](#footnote-127).

Понимание парламента как органа законода­тельной власти является, безусловно, правиль­ным. И чаще всего преимущественно такая ха­рактеристика парламента как государственного института содержится в конституциях и законах, дается в научных трудах. Ее чаще всего можно обнаружить в трактовках парламента, содержа­щихся в выступлениях и программах партий и об­щественных объединений, в материалах средств массовой информации. Такой стереотип укоре­нился и в массовом общественном сознании. Од­нако выборность парламентов позволяет избира­телям видеть свою сопричастность с ними. Пожа­луй, именно парламент как выборный орган обнаруживает свое определяющее свойство - пред­ставительность. Для него это и способ своего фор­мирования как органа законодательной власти, и способ деятельности, и императив функциониро­вания. Не случайно и в прошлом столетии, и в XX в. продолжались споры, правомерно ли отож­дествлять парламент и народ, интересы депутатов и избирателей, не слишком ли велика цена частых несоответствий между данными величинами.

Дело, видимо, заключается в том, как тракто­вать природу парламента в качестве представи­тельного органа. Главной является отмеченная выше коренная, органическая связь парламента с субъектами Российской Федерации. Парламент:

а) принимает Устав области, вносит изменения и дополне­ния в Устав;

б) принимает законы и постановления по предметам веде­ния области и предметам совместного ведения Российской Федерации и области, а также иные нормативные право­вые акты;

в) дает толкование законов области и иных нормативных пра­вовых актов, принятых законодательным органом области;

г) утверждает программы и планы социально-экономиче­ского развития области; утверждает бюджет области и от­чет о его исполнении;

е) устанавливает налоги, сборы, пошлины, тарифы, пла­тежи, а также порядок их взимания;

ж) устанавливает порядок изменения административно-территориального устройства области;

з) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными за­конами, Уставом области и законами области.

Парламент - единственный официаль­ный орган народного представительства. Универ­сальность такого представительства, конечно, относительная, поскольку нацию, народ "пред­ставляют" избиратели, т.е. только граждане, кото­рые имеют и реализуют конституционное право избирать и быть избранными. Избиратели - не все население, но они есть конституционно определен­ная и политически правоспособная и дееспособная его часть, наиболее зрелая в гражданском и поли­тическом смысле для выполнения столь весомой функции - формирования парламента.

Законодательная деятельность парламентов направлена на подготовку и принятие законов, которые либо прямо названы, либо обозначены их примерные темы, либо их издание порождает­ся первоочередными потребностями развития го­сударства и общества. В любом случае влияние различных факторов является столь сильным, что подчас меняет всю картину, поэтому незыб­лемость конституционных принципов очень важ­на. Многое определяется и самим процессом зако­нотворчества [[127]](#footnote-128), который не сводится к регламен­там и процедурным правилам, это скорее всего познавательный процесс со своими трудностями в В Российской Федерации предметная законодательная компетенция Федерального Собрания конституционно в пол­ном объеме и системно не установлена. Главные ориентиры для определения этой компетенции содержатся в ст. 71 и 72 Конституции РФ, в которых перечисляются вопросы веде­ния Российской Федерации и совместного ведения Российс­кой Федерации и ее субъектов.

Однако круг вопросов, со­ставляющих понятия "ведения РФ" и "совместного ведения РФ и ее субъектов", шире предметной компетенции Феде­рального Собрания, поскольку по предметам ведения и со­вместного ведения правовое регулирование осуществляют не только Федеральное Собрание, но и другие федераль­ные органы государственной власти (Конституционное Со­брание, Президент РФ, Правительство РФ, другие феде­ральные исполнительные органы). Федеральное Собрание не вправе принимать законы по вопросам, входящим со­гласно Конституции РФ в компетенцию Президента РФ (на­пример, по определению основных направлений внутренней и внешней политики, как это установлено в ч. 3 ст. 80 Кон­ституции РФ). Следовательно, Федеральное Собрание при­нимает законы по любым вопросам, входящим в ведение РФ и совместное ведение РФ и ее субъектов, если эти воп­росы не входят в компетенцию других органов государствен­ной власти и не вторгаются в сферу ведения субъектов Рос­сийской Федерации.

Предметная компетенция указана в Конституции РФ и в другой форме. О ней говорят те статьи Основного Закона, в которых Федеральному Собранию прямо предписывается принять федеральный конституционный закон или федераль­ный закон по конкретному вопросу.

Например, федеральные конституционные законы принимаются по определению ре­жима военного положения, порядка введения чрезвычайного положения, по установлению судебной системы РФ и др. Федеральные законы определяют порядок выпуска государственных займов, порядок несения военной службы и др. Тем самым во всех таких статьях Конституции РФ закрепляется соответствующее полномочие Федерального Собрания.

Предметная компетенция определяет как бы общую на­правленность законодательной деятельности Федерального Собрания. Но компетенция палат в этой сфере все же нео­динакова. Так, Совет Федерации обязан рассмотреть приня­тые Государственной Думой законы только по указанным в Конституции РФ вопросам (ст. 106): бюджет, налоги и сбо­ры, война и мир и др.

По другим же вопросам рассмотре­ние Советом Федерации законов, принятых Государствен­ной Думой, не обязательно, по истечении определенного срока они могут быть переданы Государственной Думой Пре­зиденту РФ на подпись и обнародование и без одобрения Советом Федерации (ч. 4 ст. 105).

**2. 2. 6. Система и полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти**

**субъектов Российской Федерации**

Представительными и законодательными органами рес­публик в составе Российской Федерации являются их парламенты, пришедшие на смену Верховным Сове­там этих республик. Именуемые в разных республиках по-разному (Народное Собрание, Государственное Собрание, Верховный Совет, Законодательное Собрание, Государственный Совет, Парламент и т. д.), все они являются представительными органами соответствующих республик, олицетворяющими парламентскую демократию в этих республиках, в усло­виях которой формирование политической воли их народов возлагается на народное представительство.

Вместе с тем все они являются законодательными орга­нами соответствующих республик, обладающими полной и ничем не ограниченной в рамках своих полномочий компетен­цией в сфере законодательства, означающей, что ни один закон республики в составе Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом.

Будучи главным образом законодательными органами, парламенты республик в составе Российской Федерации осу­ществляют определенные контрольные функции по отношению к исполнительной власти этих республик посред­ством утверждаемого ими бюджета, использования права от­казывать в доверии правительству республики и т. д.

Парламент республики является единственным представи­тельным органом всего народа соответствующей республики Исключением в этом смысле служит лишь Верховный Хурал (парламент) Республики Тува, который действует наряду с другим представительным органом республики — Великие Хуралом (съездом народа республики), являющимся согласие Конституции республики (ст. 6) органом всенародного волеизъявления, наделенным исключительным правом вносить изменения и дополнения в Конституцию республики. По всем другим вопросам Великий Хурал не вправе принимать ка­ких-либо обязательных решений. Вместе с тем в соответствии с Конституцией республики (ст. 63) при принятии Верховным Хуралом решений по вопросам войны и мира требуются реко­мендации Великого Хурала.

Парламенты республик в составе Российской Федерации избираются на основе всеобщего, равного, прямого избира­тельного права при тайном голосовании сроком на 4 года или на 5 лет. Их численный состав колеблется от 27 (Ингушетия и Калмыкия) до 250 депутатов (Татарстан). Порядок формиро­вания и численный состав парламентов республик в составе Российской Федерации определяется конституциями этих республик и законами о выборах их парламентов.

Компетенция парламентов республик в составе Россий­ской Федерации складывается из следующих основных групп полномочий: в области конституционного строительства; эко­номического и социально-культурного строительства, а также внешних сношений.

В области конституционного строительства парламен­ты республик в составе Российской Федерации принимают конституции и вносят в них изменения и дополнения; прини­мают законы, кодексы и вносят в них изменения и дополнения;

- осуществляют контроль за соблюдением и исполнением консти­туций и законов республик, единообразным применением законо­дательства; принимают решения по вопросам государственного устройства; решают вопросы об изменении границ республик;

- принимают решения о проведении республиканских референ­думов; назначают выборы народных депутатов и глав республик;

- утверждают составы Центральных избирательных комиссий республик; дают согласие на персональные назначения Пре­зидентом Председателя Правительства и его членов;

- утверж­дают структуры органов исполнительной власти; дают согла­сие на назначение Прокурора республики Генеральным прокурором Российской Федерации;

- избирают Конституцион­ный Суд республики; Верховный Суд республики, Высший Ар­битражный Суд республики;

- назначают Председателя Нацио­нального банка республики по согласованию с Центральным банком Российской Федерации;

- принимают отставки, отстра­няют от должности Президента республики;

- объявляют, про­длевают и прекращают состояние чрезвычайного положения, а также утверждают или отменяют решения Президента респу­блики о введении чрезвычайного положения;

- устанавливают государственные награды и почетные звания.

В области экономического и социально-культурного строительства парламенты республик в составе Россий­ской Федерации:

- определяют внутреннюю политику республик;

- утверждают перспективные государственные планы, важнейшие республиканские программы экономического и социального развития;

- обсуждают и принимают государственные бюджеты республик и осуществляют контроль за их исполнением.

В области внешних сношений парламенты республик в составе Российской Федерации определяют международные связи этих республик; ратифицируют и денонсируют междуна­родные договоры.

Надо сказать, что некоторые положения конституций рес­публик в составе Российской Федерации, касающиеся компе­тенции парламентов этих республик, противоречат Конституции Российской Федерации. Так, в Конституции Башкортостана устанавливается, что его парламент определяет размер взно­сов в бюджет Российской Федерации, хотя согласно Конститу­ции Российской Федерации (ст. 71) вопросы формирования федерального бюджета находятся в ведении Российской Фе­дерации.

В Конституции Тувы (ст. 78) указывается, что Вер­ховный Хурал по представлению Президента принимает ре­шения по вопросам войны и мира. Между тем Конституция Российской Федерации (ст. 71) относит эти вопросы к исклю­чительному ведению Российской Федерации. Конституция Республики Саха (Якутия) предусматривает право Государ­ственного Собрания республики ратифицировать законы и другие нормативные акты Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и Республики Саха, хотя из действующей Конституции Российской Федера­ции такая ратификация не вытекает.

Большинство республиканских парламентов являются од­нопалатными Исключение составляют Государственное Собрание Башкортостана, Законодательное Собрание Карелии, парламент Кабардино-Балкарии, а также Государственное Собрание Республики Саха (Якутия), состоящие из двух палат.

Государственное Собрание Башкортостана состоит из Па­латы представителей и Законодательной палаты. Палата представителей собирается по мере необходимости и состоит из депутатов, работающих на непостоянной основе. Законода­тельная палата — постоянно действующий орган, состоящий из депутатов, работающих на постоянной основе.

Законодательное Собрание Карелии состоит из Палаты Республики и Палаты представителей. В Палате Республики — депутаты, избранные по одномандатным избирательным окру­гам. В Палате представителей — депутаты, избираемые по многомандатным избирательным округам по два депутата от каждого избирательного округа. Палата Республики работает на постоянной основе, а Палата представителей — на непо­стоянной.

Аналогичную структуру имеет парламент Кабардино-Балка­рии, состоящий из Совета Республики и Совета представителей.

Государственное Собрание Республики Саха (Якутия) имеет Палату Республики, которая состоит из депутатов, из­бираемых по одномандатным избирательным округам от каж­дого района, города республиканского подчинения; и Палату представителей, состоящую из депутатов, избираемых от тер­риториальных округов в количестве, равном числу депутатов Палаты Республики. Если Палата представителей осу­ществляет свои полномочия на постоянной, профессиональ­ной основе, то Палата Республики работает на непостоянной основе.

О том, как распределяются полномочия двухпалатных парламентов республики в составе Российской Федерации между их палатами, можно судить, в частности, по полномо­чиям палат Государственного Собрания Республики Саха (Якутия).

Согласно Закону Республики Саха (Якутия) “О Государ­ственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)” от 20 апреля 1994 г. [[128]](#footnote-129) к ведению Палаты Республики отнесено:

- рассмотрение и принятие конституционных законов республи­ки, государственного и республиканского бюджета, законов по вопросам финансового, валютного, кредитного регулирова­ния, внесенных Палатой представителей;

- принятие решений по основным вопросам внутренней и внешней экономической, социальной и культурной политики республики, утверждение перспективных государственных проектов и программ;

- реше­ние вопроса о доверии Правительству республики; принятие отставки, отрешение от должности Президента республики;

- утверждение структуры органов исполнительной власти рес­публики; избрание судей Конституционного Суда республики, председателей Верховного и Высшего Арбитражного Судов республики;

- дача согласия Президенту республики на назна­чение и освобождение от должности Председателя Прави­тельства республики и его заместителей, Председателя На­ционального банка, министра внутренних дел, министра финансов, министра внешних связей, директора департамента пенсионной службы, начальника государственной налоговой инспекции, председателя комитета по драгоценным металлам.

Палата Республики:

- дает согласие на назначение Прокуро­ра республики Саха Генеральным прокурором Российской Федерации, начальника службы контрразведки Федеральной службой контрразведки Российской Федерации;

- утверждает в должности председателя Контрольного комитета Государ­ственного Собрания по представлению Палаты представите­лей;

- утверждает состав Центральной избирательной комиссии республики по выборам; изменяет статус и границы админи­стративно-территориальных единиц и населенных пунктов;

- вносит предложения в Федеральное Собрание Российской Федерации в порядке законодательной инициативы;

- рассмат­ривает отдельные нормативно-правовые акты, издаваемые Президентом и Правительством республики; осуществляет контроль за исполнением государственного и республиканско­го бюджета, финансами, бюджетными и внебюджетными фондами, валютным фондом и фондом драгоценных метал­лов и камней;

- осуществляет контроль за исполнением закона республики; осуществляет и другие полномочия, пред­усмотренные законом.

Палата представителей:

- разрабатывает и принимает зако­ны республики по вопросам ее ведения;

- ратифицирует законы и акты Российской Федерации, отнесенные к совместному ведению;

* ратифицирует и денонсирует международные дого­воры и соглашения;
* принимает решения по текущим вопросам внутренней и внешней политики, экономического, социального и культурного развития республики;
* дает согласие на назна­чение и освобождение от должности руководителей государ­ственных комитетов, кроме случаев, отнесенных к ведению Палаты Республики;
* представляет в Палату Республики на утверждение в должности председателя Контрольного коми­тета Государственного Собрания;
* избирает судей районных (городских) народных судов, Верховного Суда;
* принимает и утверждает решения о приостановлении действия законов республики и Российской Федерации, постановлений, распо­ряжений и других актов правительства, ведомств и предприя­тий республики, федеральных органов и ведомств, противо­речащих Федеративному договору, Конституции и законам Республики Саха (Якутия), ограничивающих суверенитет рес­публики, ущемляющих права ее народа;
* вносит предложения в Федеральное Собрание России в порядке законодательной инициативы;
* принимает решения по вопросам введения, при­остановления и прекращения чрезвычайного положения на территории республики; рассматривает отдельные норматив­но-правовые акты, внесенные Президентом и Правительством республики;
* осуществляет контроль над расходной частью государственного, республиканского бюджетов, финансами, бюджетными и внебюджетными фондами, валютным фондом и фондом драгоценных металлов и камней, а также контроль за исполнением законов республики; осуществляет толкова­ние законов республики.

Порядок деятельности парламентов республик в соста­ве Российской Федерации определяется конституциями этих республик, а также законами республик об их парламентах.

Парламенты или их палаты избирают председателей, ко­торые руководят их деятельностью и ведают их внутренним распорядком. Парламенты избирают также заместителей председателя парламента (палаты), которые исполняют обязанности председателя в случаях его отсутствия, невозмож­ности осуществления им своих обязанностей или по его пору­чению, а также другие обязанности в соответствии с Регла­ментом парламента.

Палаты некоторых парламентов (например, Государствен­ного Собрания Республики Саха (Якутия) практикуют избра­ние из своего состава постоянных секретарей палаты, ответ­ственных за организацию ее работы.

Некоторые парламенты практикуют создание внутренних коллегиальных органов — президиумов парламента, на которые возлагается координация законотворческой и кон­трольной деятельности комитетов парламента и подготовка его пленарных заседаний. Например, Президиум Народного Собрания Дагестана включает председателя Народного Со­брания, его заместителей и председателей комитетов Народ­ного Собрания.

Парламенты республик в составе Российской Федерации работают в сессионном порядке. Сессии созываются по мере необходимости, но не реже двух раз в год. Заседания парла­ментов проводятся открыто. В случаях, предусмотренных рег­ламентом, парламент вправе проводить закрытые заседания. Парламенты (палаты) из числа депутатов образуют посто­янные комитеты (комиссии). На них возлагается разработка и рассмотрение проектов законодательных и иных правовых актов; контроль за исполнением законов и иных решений парламента. Порядок их деятельности устанавливается пар­ламентом. В необходимых случаях могут создаваться след­ственные, ревизионные и другие комиссии по вопросам, отне­сенным к ведению парламента.

Кроме комитетов и комиссий, Народное Собрание Даге­стана образует также Счетную палату для контроля за ис­полнением республиканского бюджета. В Государственном Собрании Республики Марий Эл имеется Экспертный совет.

Правовой статус депутата парламента определяется конституцией соответствующей республики, а также законами о статусе депутатов парламентов[[129]](#footnote-130).

Актами парламентов республик являются законы, поста­новления и иные решения, принимаемые парламентами в пределах их компетенции. Республиканское законодательство подробно регламентирует законодательную деятельность парламентов.

Согласно этому законодательству право законодательной инициативы принадлежит, как правило, Президенту респу­блики, ее Правительству, депутатам парламента, постоянным комитетам (комиссиям), Конституционному Суду, Верховному Суду, Высшему Арбитражному Суду республики.

В отдельных республиках субъектами права законодательной инициативы выступают депутаты Федерального Собрания России от рес­публики (Дагестан); республиканские органы политических партий и общественных объединений (Якутия); представи­тельные органы власти районов и городов республиканского подчинения (Чувашия); представительные органы местного самоуправления (Карелия) и т. д.

Акты, принятые парламентом, подписывает его председа­тель (председатель палаты). Законы, принятые парламентом, направляются для подписания и опубликования Президенту республики или иному лицу, на которое возложена эта проце­дура (например, председателю Государственного Совета в Дагестане и т. п.) [[130]](#footnote-131).

В соответствии с Положением об основных началах организа­ции и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной об­ласти, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1999r. [[131]](#footnote-132) с изменениями и дополнениями, внесенными в него Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1999г., представительными (законодательными) органами власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов являются думы, собрания и т. д. этих субъектов федерации (например, Московская Государ­ственная Дума; Законодательное Собрание Тверской области, Псковское областное собрание и т. д.) [[132]](#footnote-133). Они избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 2 года. Их численный со­став не может превышать 50 депутатов (представителей). В рамках этой нормы конкретное число депутатов устанавли­вается самостоятельно соответствующим представительным (законодательным) органом субъекта Федерации. Часть этих депутатов (не более двух пятых от общего числа депутатов) может работать в составе представительного (законодатель­ного) органа на платной основе.

Представительные (законодательные) органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов обладают значительными пол­номочиями. В сфере конституционного строительства они:

- принимают уставы и другие законодательные акты, вносят в них изменения и дополнения;

* осуществляют контроль за исполнением законодательства;
* устанавливают администра­тивно-территориальное деление;

- решают вопросы изменения границ своей территории в соответствии с федеральным законодательством;

- утверждают по представлению главы ад­министрации структуры органов исполнительной власти;

- реги­стрируют уставы органов местного самоуправления; назнача­ют выборы в представительный (законодательный) орган, а также органы местного самоуправления;

- утверждают состав региональной избирательной комиссии по выборам депутатов;

* признают полномочия депутатов представительного (законода­тельного) органа, а также их досрочное прекращение;

выполняют другие функции в соответствии с федеральным законодательством [[133]](#footnote-134) .

***2. 3. Органы исполнительной власти***

***Российской Федерации***

**2. 3. 1. Правительство Российской Федерации —**

**высший орган исполнительной власти**

“Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации”, — гласит ст.110 п.1 Конституции РФ. Пра­вительство Российской Федерации — высший орган федеральной исполнительной власти. Так определяет Правитель­ство Российской Федерации закон “О Правительстве Россий­ской Федерации” (ст. 1). Это определение раскрывает юридическую природу Правительства Российской Федерации, отражает его место в системе органов государственной власти Российской Федерации и характеризует его деятельность. Как высший орган федеральной исполнительной власти Прави­тельство Российской Федерации осуществляет государствен­ное управление.

Правительство — это коллегиальный орган, возглавляющий систему исполнительной власти государства и издающий пра­вовые акты от своего имени. Членами его являются руководите­ли важнейших административных ведомств (министры).

Правительство Российской Федерации обладает широкими полномочиями по осуществлению внутренней и внешней политики государства. Статья 114 Конституции перечисляет полномочия Правительства[[134]](#footnote-135) (см. Прилож. 12 [[135]](#footnote-136)).

Правительством Российской Федерации осуществляется разработка государственного бюджета, проведение финансовой, социальной и экономической политики. Осуществляет меры по обороне страны и защите прав населения.

К сожалению, как отметил Радченко А. И., механизм парламентской ответственности Правительства описан в российской Конституции в общих чертах. Поэтому необходима его детализация в специальном законодательстве. Совершенно ясно, однако, что институт ответственности — обоюдоострое оружие. Его может использовать как Дума, отказывая в доверии правительству, так и исполнительная власть, угрожая прибегнуть к досрочным выборам[[136]](#footnote-137).

Автор настоящей работы уверен, что сильная исполнительная власть в России нужна. Но также нужен и механизм взаимных сдержек и противовесов. Многие называют исполнительную власть доминирующей в системе государственных органов. Но эта тенденция государственно-правового развития России прослеживается достаточно ясно. Также это отвечает общим тенденциям усиления исполнительной власти во всем мире.

Положение и место Правительства РФ в системе органов государственной власти вытекают из принципа раз­деления властей, сформулированного в ст. 10 и 11 Консти­туции РФ. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом РФ, Федеральным Собрани­ем и судами. В ст. 110 Конституции РФ прямо устанавлива­ется, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ.

Кроме Конституции, правовой основой деятельности правитель­ства в настоящее время служат Закон Российской Федерации “О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации” от 22 декабря 1992 г. в той части, в какой он не противоречит Кон­ституции, иные законы, а также указы Президента Российской Федерации. Конституция установила, что порядок деятельности правительства определяется федеральным конституционным за­коном.

Если любой орган государственной власти есть инструмент, средство достижения общественно полезных целей, то правитель­ство — это главный инструмент исполнения конституционных норм, реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства. Как центральный федеральный орган ис­полнительной власти общей компетенции оно наделено широки­ми полномочиями во всех областях жизни страны. На него возло­жена ответственность за обеспечение прав и свобод граждан, состояние экономики, реализацию социальной политики, обеспе­чение безопасности граждан, общества, государства, состояние международных связей России[[137]](#footnote-138).

Конституция закрепляет следующие формы взаимоотношений Правительства с Государственной Думой:

а) Правительство разрабатывает и представляет Думе проект федерального бюджета и отчитывается о его исполнении;

б) законопроекты о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, которые предусматривают расходы, пок­рываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены на рассмотрение Думы только при наличии заключения Прави­тельства;

в) Правительство имеет право законодательной инициативы и проводит значительную работу по подготовке законопроектов;

г) Президент согласует с Думой назначение Председателя Правительства;

д) Дума по своей инициативе или по инициативе Правительст­ва решает вопрос о доверии ему.

Государственная Дума руководит Правительством, как и дру­гими органами государственной власти, путем издания законов, определяющих их задачи, компетенцию, подчиненность. Прави­тельство не подчинено Думе — оно исполняет законы, принятые Думой; оно подчиняется Конституции и законам.

Для обеспечения взаимодействия с палатами Федерального Собрания Правительством образовано специальное представи­тельство. В него входят статс-секретари (заместители федераль­ных министров) и другие лица, назначенные Правительством.

Правительство координирует с палатами и комиссиями Госу­дарственной Думы и Совета Федерации законопроектные рабо­ты в системе исполнительной власти, оказывает информацион­ную поддержку их законотворческой деятельности. В задачу статс-секретарей и Правительства в целом входит обеспечение подготовки предложений и замечаний Правительства по зако­нопроектам, организация работы с обращениями депутатов па­лат Федерального Собрания, анализ результатов реализации принятых законов.

19 июня 1994 г. Президент издал Указ “Об обеспечении взаи­модействия Президента Российской Федерации и Правительст­ва Российской Федерации”[[138]](#footnote-139), в котором закреплено, что законо­проекты, вносимые Президентом в Государственную Думу и затрагивающие вопросы, отнесенные к компетенции Правительст­ва, а также требующие в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ заключения Правительства, направляются ему на согласование (на заключение), а законопроекты, вносимые в Государственную Думу Правительством и затрагивающие вопросы, отнесенные к полномочиям Президента, направляются в Администрацию Президента на согласование.

Проекты постановлений, принятие которых предусмотрено актами Президента; проекты решений, рассмотренных на заседании Правительства под его председательством; проекты реше­ний, принимаемых Правительством в пределах его компетенции по относимым Конституцией к ведению Президента вопросам прав и свобод человека и гражданина, охраны суверенитета Россий­ской Федерации, ее независимости, государственной целостности, определения основных направлений внутренней и внешней по­литики, руководства внешней политикой, осуществления функ­ций Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Рос­сийской Федерации направляются в Администрацию Президента для согласования.

Проекты решений Правительства по кадровым вопросам фе­деральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту, подлежат согласованию с Советом по кадровой по­литике при Президенте.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту, утверждаются им, а вопросы штатной численности этих федеральных органов согласовыва­ются с Правительством.

Анализ содержания Конституции показывает, что Президенту в этой сфере принадлежат верховная власть, самые важные пол­номочия: Правительство ему подчинено полностью (Президент его образует, определяет содержание его деятельности, может отправить в отставку, отменить его акты, воздействовать на его деятельность иными способами). Кроме того, Президент несет ответственность перед страной за работу Правительства. Кон­ституционные нормы не позволяют считать Президента РФ гла­вой законодательной и, тем более, судебной власти, хотя в отно­шении каждой из них глава государства обладает определенными полномочиями, но они не столь велики, как его полномочия по руководству исполнительной властью.

**2. 3. 2. Состав Правительства РФ**

**и порядок его формирования**

Состав правительства, порядок его формирования, цели и основ­ные направления деятельности, взаимоотношения с Президентом и Федеральным Собранием в общих чертах регламентируются Кон­ституцией Российской Федерации (см. Прилож. 12[[139]](#footnote-140)). Конституционным статусом пра­вительства обусловлены и порядок прекращения его деятельности, виды и юридическая сила издаваемых им правовых актов.

В соответствии с Конституцией Правительство Российской Федерации — коллегиальный, центральный, федеральный орган исполнительной власти общей компетенции, подчиненный Пре­зиденту. Оно состоит из Председателя Правительства, его за­местителей и федеральных министров. Автор работы отмечает, что в прошлом в него входили председатели Государственных комитетов, Сове­тов Министров республик в составе РФ, и другие должностные лица — всего около 100 членов. Сейчас в составе Правительства России не более 40 человек.

Председатель назначается Президентом с согласия Государственной Думы, которая должна в течение недели рассмотреть предложение о кандида­туре на этот пост. После трехкратного отклонения Думой пред­ставленных кандидатур Президент назначает Председателя Пра­вительства и распускает Государственную Думу.

Первых и иных заместителей Председателя, федеральных министров Президент назначает по представлению главы Пра­вительства. Конституция не устанавливает численный состав данного органа. Фактически это делает Президент, который ре­шает вопросы о количестве вице-премьеров, создании и ликви­дации федеральных министерств.

Кроме того, Президент Рос­сийской Федерации вправе назначить федеральным министром лицо, которое не возглавляет федеральное министерство (руково­дитель аппарата Правительства, министр “без портфеля” и др.).

Правительство в России функционирует непрерывно 90 лет, хотя его конституционный статус, численность, личный состав неоднократно менялись. И когда в Конституции, правовых актах, в литературе говорится о его отставке, сложении полномочий, разгоне, речь идет о прекращении работы данного личного соста­ва этого коллегиального органа, возглавляющего исполнитель­ную власть страны[[140]](#footnote-141). Точно так же роспуск парламента — это чаще всего не ликвидация предста­вительного органа, а прекращение деятельности его в данном составе, в данной форме 90. Конституция не устанавливает срока функционирования Пра­вительства РФ, но закрепляет две формы прекращения его дея­тельности — сложение полномочий и отставку.

Предельный срок функционирования Правительства в данном составе — до формирования вновь избранным Президентом но­вого Правительства. Перед вновь избранным Президентом Пра­вительство слагает свои полномочия, но по его поручению, пока не будет сформировано новое, продолжает действовать.

Конституция предусматривает возможность отставки Прави­тельства в случаях, если:

1) такое решение принял Президент;

2) оно само подало в отставку, и Президент ее принял;

3) Председатель Правительства поставил перед Государствен­ной Думой вопрос о доверии Правительству, Дума в доверии от­казала, и Президент принял решение об отставке Правительства;

4) Государственная Дума выразила недоверие Правительству дважды в течение трех месяцев, и Президент принял решение о его отставке.

Во всех случаях Правительство коллективно уходит в отстав­ку только после принятия Президентом соответствующего реше­ния, изложенного в его

указе.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председа­теля Правительства в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Госдумой Президент РФ назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Согласно Конституции (ст. 113) Председатель Правительства определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Председатель Правительства Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации до истечения полномочий Правительства по личному заявлению об отставке; в случае принятия отставки Правительства; в случае невозможности исполнения своих обязанностей. Освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации в полном составе.

В случае временного отсутствия Председателя Правительств его обязанности по поручению Председателя Правительств исполняет один из его заместителей, а в случае невозмож­ности дать такое поручение — один из Первых заместителей Председателя Правительства по решению Президента Рос­сийской Федерации.

Действующая структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 ян­варя 1999 г.

В настоящее время под руководством Правительства действу­ют три группы центральных федеральных органов исполнитель­ной власти специальной компетенции, выполняющих в нашей стране основной объем административной работы. Это:

1) фе­деральные министерства, руководители которых по должности являются членами Правительства;

2) образуемые Президентом государственные комитеты, комитеты, службы и иные органы;

3) инспекции, комиссии, центры, создаваемые Правительством. И названия, и правовой статус всех этих органов регулируются не Конституцией, а частично текущим законодательством и в ос­новном актами Президента и Правительства.

В своей многогранной повседневной деятельности Правитель­ство РФ опирается не только на центральные федеральные орга­ны, но и на органы исполнительной власти субъектов Федера­ции. Коржухин Т. М. считает, что законодательство, действующее в этой сфере, нельзя назвать полным и четким, но он считает, что этот пробел в ближайшее время будет устранен.

Автор работы подчеркивает, что это необходимо сделать, что­бы последовательно осуществлять, конкретизировать положение ч. 2 ст. 77 Конституции РФ: “В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Россий­ской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федера­ции образуют единую систему исполнительной власти в Россий­ской Федерации”. Если органы разных уровней образуют еди­ную систему исполнительной власти, то, очевидно, что их центром является Правительство РФ. Оно возглавляет иерархически пос­троенный аппарат исполнительной власти России.

Для оперативного решения возникающих вопросов в Прави­тельстве создан постоянно действующий орган — Президиум. В него входят: Председатель Правительства, его заместители, ми­нистры финансов, экономики, иностранных дел, обороны, внут­ренних дел, руководитель аппарата Правительства. По представ­лению главы Правительства Президент может включить в состав Президиума и других членов Правительства.

Правительство — не только руководящий страной орган госу­дарственной власти, членами которого являются несколько де­сятков человек. Это и учреждение, где работают сотни людей: помощников, референтов, специалистов и т. д. И юридическим лицом является Правительство — учреждение. Полномочный представитель этого юридического лица — руководитель аппа­рата, который организует информационное, хозяйственное, тран­спортное, коммунальное обеспечение деятельности Правитель­ства — органа. Поэтому нужно различать правовой статус Правительства — органа и правовой статус Правительства — юридического лица.

Правительству РФ как органу общей компетенции подчинены центральные федеральные органы исполнительной власти спе­циальной компетенции [[141]](#footnote-142). Оно направляет их работу, дает им поручения, устанавливает предельную численность работников цен­тральных аппаратов и размеры ассигнований на их содержание.

Председатель Правительства вносит Президенту предложения о назначении руководителей центральных федеральных органов исполнительной власти, а Правительство назначает их замести­телей.

Кроме того, оно принимает положения о каждом централь­ном федеральном органе исполнительной власти, утверждает его структуру, состав коллегии, а при необходимости делегирует свои полномочия. Правительство осуществляет контроль за деятель­ностью федеральных органов исполнительной власти, может от­менить принятые ими акты. Оно вправе создавать комиссии, ко­митеты, центры и иные, непосредственно подчиненные ему, органы и назначать их руководителей.

**2. 3. 3. Полномочия Правительства Российской Федерации**

Как высший орган федеральной исполнительной власти Правительство Российской Федерации обладает очень широким кругом полномочий. Они определяются Конституцией Российской Федерации и Законом о Правительстве Российской Федерации.

Автор данного исследования, сравнивая тексты ст. 114 Конституции РФ, регламентирую­щей полномочия Правительства, и ст. 71, 72, определяющих ис­ключительную и совместную федеральную компетенцию, убедился, что на Правительство возлагается основная ответствен­ность за реализацию тех задач, которые Конституцией отнесены к предметам ведения Российской Федерации. Так, в соответст­вии со ст. 71 Федерация, а значит и ее Правительство, защищает права и свободы человека и гражданина, управляет федераль­ной собственностью, осуществляет финансовое, валютное, кре­дитное, таможенное регулирование, руководит федеральными энергетическими системами, связью и транспортом, космической деятельностью, оборонным производством, метеорологической службой, стандартизацией, геодезией и картографией, государ­ственным статистическим и бухгалтерским учетом и т. д.

Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции обеспечивает в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной исполнительной власти на территории Российское Федерации, сочетание интересов Федерации и субъектов Российской Федерации в системе исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации направляет работу министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Общие вопросы компетенции, порядке организации и деятельности министерств и иных федеральных органов исполнительной власти регулируются федеральным законом. Правительство Российской Федерации в порядке, установленном законодательством, утверждает положения о министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации назначает и освобождает заместителей министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти и их заместителей, утверждает членов коллегий министерства и иных федеральных органов исполнительной власти, координирует деятельность органов исполнительной власти субъектах Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет кон­троль за деятельностью федеральных органов исполнитель­ной власти, а также за органов исполнительной власти субъектов РФ, разрешает споры и разногласия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство разрабатывает проекты важнейших программ экономического развития, активно влияет на экономические про­цессы, способствует укреплению денежной и кредитной систе­мы, проводит единую политику цен, создает условия для свобод­ного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, организует рациональное использова­ние природных ресурсов, осуществляет управление федераль­ной собственностью. В соответствии с Конституцией оно разра­батывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его выполнение.

Правительство подготавливает программы социального разви­тия, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой го­сударственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. Наряду с об­щесоциальными Правительство РФ решает конкретные вопросы поддержки социально наименее защищенных групп населения, а также безработных, вынужденных переселенцев, беженцев, “чернобыльцев” и других жертв экстремальных ситуаций.

Важное направление деятельности Правительства — осу­ществление мер по обеспечению прав и свобод граждан, укреп­лению режима законности, охране собственности и общественно­го порядка, борьбе с преступностью. Оно обязано обеспечить обо­рону страны, ее государственную безопасность. На него возложены руководство связями России с иностранными государствами и международными организациями, организация внешнеэкономи­ческой деятельности, научно-технического и культурного сотруд­ничества.

Прави­тельство РФ устанавливает размеры ввозных и вывозных тамо­женных пошлин, правила бухгалтерского учета, лицензирования разных видов деятельности, стандарты, нормы и правила веще­вого обеспечения военнослужащих, работников МВД и многие другие федеральные правила, тарифы.

Большую работу Правительство РФ осуществляет по предме­там совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, названным в ст. 72 Конституции. Это вопросы владе­ния и пользования землей, недрами, водными и другими ресур­сами, охраны окружающей среды, памятников истории и куль­туры, воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, здравоохранения, защиты семьи, материнст­ва, отцовства и детства, социальной защиты, включая социаль­ное обеспечение, координации международных и внешнеэконо­мических связей РФ и субъектов Федерации.

Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции организует реализацию внутренней и внешне политики государства; осуществляет государственное управление и регулирование в социально-экономической сфере обеспечивает единство системы исполнительной власти стране, направляет и контролирует деятельность ее органе! осуществляет управление федеральной собственностью; принимает федеральные программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательно инициативы.

Правительство вправе делегировать осуществление часть своих полномочий федеральным органам исполнительно власти, если они не отнесены законодательством к исключительным полномочиям Правительства, по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать им осуществление части своих полномочий или принимать осуществление части их полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации.

Закон о Правительстве Российской Федерации подробно регламентирует полномочия Правительства в различных областях жизни страны.

В области экономики Правительство осуществляет регулирование экономических процессов; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности в стране; прогнозирует социально-экономичес­кое развитие страны; вырабатывает государственную полити­ку в сфере международного экономического и финансо­во-инвестиционного сотрудничества; формирует мобилизаци­онный план экономики России, обеспечивает функционирова­ние оборонного производства, осуществляет государственную политику в области экономического сотрудничества с зару­бежными странами.

В сфере бюджета и финансов Правительство разраба­тывает и обеспечивает проведение единой финансовой, кре­дитной и денежной политики; разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Госу­дарственной Думе отчет об исполнении федерального бюд­жета; разрабатывает и реализует налоговую политику; обес­печивает совершенствование бюджетной системы; регулирует рынок ценных бумаг; управляет государственными внутрен­ними и внешними делами Российской Федерации; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Россий­ской Федерации с иностранными государствами.

В социальной сфере Правительство Российской Федера­ции принимает меры к реализации трудовых прав граждан; обеспечивает проведение единой государственной социаль­ной политики, реализацию конституционных гарантий в облас­ти социального обеспечения граждан, способствует развитию дополнительных форм социального обеспечения и благотво­рительности; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья и обеспечение санитарно-эпидемиологического благосостояния в стране; содействует решению проблем молодежи, развитию физической культуры и спорта, туризма; содействует развитию системы социального партнерства.

В области развития науки, культуры, образования Правительство Российской Федерации разрабатывает и осу­ществляет политику государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундамен­тальной науки, приоритетных направлений развития прикладной науки, имеющих общегосударственное развитие; обеспечи­вает проведение в Российской Федерации единой государ­ственной политики в области образования, определяет основ­ные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования; обеспечивает государ­ственную поддержку развития культуры и сохранения объек­тов культурного наследия общегосударственного значения.

В области природопользования и охраны окружающей среды Правительство Российской Федерации организует деятельность по рациональному использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов, развитию минерально-сырьевой базы страны, улучшению состояния и защите окружающее среды; осуществляет меры по регулированию природопользования, обеспечению экономической безопасности, координирует деятельность по предотвращению, уменьшению опасности и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф.

В области укрепления законности и правопорядка Правительство Российской Федерации участвует в разработка и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан охране собственности и общественного порядка, борьбе i преступностью и наркоманией; разрабатывает и реализуемые меры по развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов, их кадровому обеспечению; осуществляет меры по совершенствованию действующего законодательства.

В области обороны и государственной безопасности Правительство Российской Федерации осуществляв меры по обеспечению обороны страны; принимает меры обеспечению государственной безопасности, содействует выполнению органами разведки, контрразведки, правительственной связи и службами государственной охраны возложенных на них задач; обеспечивает социальные гарантии военнослужащим и иным лицам, привлекаемым в соответствии с федеральными законами к обороне страны и обеспечению государственной безопасности Российской Федерации; принимает меры по охране государственной границы, руководит гражданской обороной; осуществляет другие необходимые меры в области обороны страны и государственной безопасности Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

В области внешней политики Правительство Российской Федерации заключает международные договоры Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией; представляет интересы Российской Федерации в международных организациях; регулирует экспорт и импорт товаров, осуществляв государственный контроль в этой сфере; осуществляет общее руководство таможенным делом; реализует внешнеэкономи­ческую деятельность.

Полномочия Правительства Российской Федерации реализу­ются посредством его актов — постановлений ч распоря­жений, которые издаются на основании и во исполнение Кон­ституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации. Пра­вительство Российской Федерации обеспечивает их исполне­ние. Постановления и распоряжения Правительства обяза­тельны к исполнению в Российской Федерации.

Акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение, изда­ются в форме постановлений. Акты по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений.

Согласно Положению о подготовке проектов постановле­ний и распоряжений Правительства Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 1993 г.[[142]](#footnote-143), проекты актов Правитель­ства вносятся в Правительство его членами, руководителями центральных органов федеральной исполнительной власти, главами исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Посту­пающие в Правительство предложения граждан, организаций и предприятий о принятии решений Правительства направля­ются для предварительного рассмотрения указанным органам исполнительной власти [[143]](#footnote-144).

Проекты актов Правительства РФ вно­сятся в Правительство с приложением пояснительной за­писки, содержащей необходимые обоснования и прогнозы ожидаемых социально-экономических и иных последствий их реализации. Они подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами представительной и исполнительной власти, государственными, общественными и другими организациями.

**2. 3. 4. Взаимоотношения Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания**

Правительству Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы. Законодательную инициа­тиву Правительство осуществляет путем внесения в Государ­ственную Думу законопроектов. Законопроекты, подготовлен­ные Правительством в порядке реализации права законодательной инициативы, вносятся в Государственную Думу по решению Правительства. Формы участия Правитель­ства в законодательной деятельности, а также порядок подго­товки и внесения Правительством в Государственную Думу проектов законов, определяются Временным положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1994 г.

Правительство вправе направлять в палаты Федерального Собрания свои официальные отзывы на рассматриваемые палатами проекты правовых актов и предложения по поправ­кам к ним. Официальные отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению при рассмотрении проектов в со­ответствующих органах Государственной Думы и на заседани­ях Совета Федерации.

Правительство в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 104) дает заключения по законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другим законопроектам, пред­усматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Заключения Правительства, поправки к законопро­ектам и официальные отзывы Правительства на рассматри­ваемые палатами Федерального Собрания законопроекты направляются палатам письмами Правительства.

Члены Правительства вправе присутствовать на заседани­ях палат Федерального Собрания, комитетов и комиссий и быть выслушанными.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством законопроекта назначается офици­альный представитель Правительства.

Назначение депутата министром или дру­гим членом Правительства влечет немедленное сложение им своих депутатских полномочий. В то же время Правитель­ство РФ взаимодействует с палатами Федерального Собра­ния, и особенно с постоянными комитетами и комиссиями, рассматривая их рекомендации и принимая соответствующие меры.

Однако при нынешней форме правления не может быть и речи о какой-либо отчетности Правительства РФ перед Фе­деральным Собранием, обязанности при всех условиях уйти в отставку в случае вотума недоверия и т.д. Председатель Правительства РФ неоднократно игнорировал "вызовы" в Го­сударственную Думу. В то же время Федеральный конститу­ционный закон о Правительстве РФ обязывает членов Пра­вительства по приглашению палат

Конституция РФ не закрепляет каких-либо специаль­ных принципов деятельности Правительства РФ. Как орган государственной власти, оно руководствуется Конституци­ей РФ, законами, нормативными указами Президента РФ, такими основополагающими принципами конституционного строя, как обеспечение прав и свобод человека и граждани­на, федерализм, разделение властей, единство экономи­ческого пространства, народовластие и др.

Правительство РФ в пределах своей компетенции организует исполнение принимаемых Федеральным Собранием законов, указов и распоряжений Президента РФ и международных договоров, -осуществляет регулярный контроль за исполнением всех этих актов органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, принимает необходимые меры по устранению нарушений действующего законодательства. Оно также обес­печивает исполнение судебных решений.

В Конституции РФ Правительству РФ уделена специ­альная глава из восьми статей (ст. 110—117), но ряд полно­мочий Правительства и норм, регламентирующих его пра­вовое положение, закреплены в других главах (о Президен­те РФ, о Федеральном Собрании РФ). Многие полномочия этого органа раскрываются в федеральных законах ("Об обо­роне", "О безопасности" и др.), а также в указах Президен­та РФ. Основные вопросы правового положения Правитель­ства РФ, порядок его формирования и деятельности зак­реплены Федеральным конституционным законом "О Пра­вительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. За­коном определяются принципы, состав и порядок формиро­вания Правительства, его полномочия и организация деятельности, а также взаимоотношения с Президентом РФ, Федеральным Собранием и органами государственной влас­ти субъектов РФ, обеспечение деятельности Правительства.

Правовым актом, регулирующим деятельность Правитель­ства РФ, выступает также Регламент Правительства РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. Этим актом определяется планирование и организа­ция работы Правительства, порядок внесения в Правитель­ство и рассмотрение проектов решений Правительства и иных актов, подготовки и проведения заседаний Правительства и оформления принятых на заседании решений, взаимодействия Правительства с органами судебной власти.

Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание (Со­вет Федерации и Государственная Дума) как один из орга­нов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11). Поскольку эта статья помещена в гл. 2 "Основы конституционного строя", изменить положе­ние Федерального Собрания в системе органов государствен­ной власти можно только через сложный порядок измене­ния самой Конституции РФ. Прочное положение Федераль­ного Собрания, таким образом, обеспечено наивысшей кон­ституционно-правовой гарантией — настолько сильной, что само Федеральное Собрание не вправе пересмотреть свое положение (это вытекает из ч. 1 ст. 135 Конституции РФ).

Другая важная гарантия, закрепленная в "Основах кон­ституционного строя", состоит в том, что орган законода­тельной власти как часть системы разделения властей само­стоятелен по отношению к. другим. Положение Федерально­го Собрания, таким образом, определяется принципом раз­деления властей, который в равной мере противостоит не­померному возвышению любой из трех властей и возможно­сти контроля одной власти другой.

Независимость — важнейшее условие успешного вы­полнения парламентом своих функций. Конституция РФ не определяет точных границ сферы законодательства, кото­рое может быть принято Федеральным Собранием, вслед­ствие чего парламент вправе принимать (или не принимать) любые законы без чьей-либо указки. Федеральное Собра­ние не подчиняется какому бы ни было контролю со сторо­ны исполнительной власти. Оно самостоятельно определяет потребность в своих расходах, которые фиксируются в го­сударственном бюджете, и бесконтрольно распоряжается этими средствами, что обеспечивает ему финансовую неза­висимость.

Обе палаты Федерального Собрания создают себе вспомогательный аппарат, в деятельность которого испол­нительная власть не вмешивается. Парламент сам определяет свою внутреннюю организацию и процедуру, руководству­ясь только требованиями Конституции РФ.

И самое главное: никто не может вмешиваться в прерогативу Федерального Собрания по принятию законов, чем обеспечивается под­линное всесилие парламента и его независимость в отправ­лении своей главной функции.

Вместе с тем законотворческая независимость не явля­ется абсолютной. Она ограничивается через такие институты конституционного права, как референдум, поскольку с его помощью могут быть одобрены некоторые законы и без пар­ламента, чрезвычайное и военное положение, которые при­останавливают действие законов, право Конституционного Суда РФ объявлять законы неконституционными, право Пре­зидента РФ распускать Государственную Думу при опреде­ленных обстоятельствах, ратифицированные международные договоры, которые по юридической силе выше законов, тре­бование Конституции РФ о принятии Государственной Ду­мой финансовых законов только при наличии заключения Пра­вительства РФ. Эти ограничения вытекают из принципа раз­деления властей с его "сдержками и противовесами". Они, од­нако, не умаляют независимого положения Федерального Собрания в системе органов Российского государства.

Конституция РФ (ст. 94) устанавливает, что Федераль­ное Собрание — парламент Российской Федерации, тем са­мым давая ему не более, как самую общую характеристику через общеупотребительный термин. Но далее, в этой же статье Федеральное Собрание характеризуется как пред­ставительный и законодательный орган Российской Федера­ции, что уже раскрывает основное назначение данного пар­ламентского учреждения.

Требовать предста­вительства в парламенте всех слоев и групп населения — это значит возвращаться к ложной практике времен социализ­ма, когда такое "зеркальное" представительство организо­вывалось партаппаратом, а по существу навязывалось на­роду под лозунгом социалистической демократии. Максимум представительности, которая может быть обеспечена демок­ратической избирательной системой, это избрание в парла­мент депутатов от всех географических регионов страны и от всех политических партий, пользующихся достаточной поддержкой населения.

Чисто внешне представительный характер Федераль­ного Собрания возникает вследствие того, что депутаты Государственной Думы представляют своих избирателей, а члены Совета Федерации являются представителями субъек­тов Российской Федерации. Самым простым было бы сде­лать отсюда вывод, что как депутаты первой палаты, так и члены второй обязаны во всех случаях без всяких отклоне­ний выражать интересы тех, кто их послал, и несут перед ними полную ответственность за свою деятельность. Именно так трактовала природу парламентского мандата социалис­тическая доктрина государственного права, поскольку она не хотела доверить народным избранникам ответственность за общие интересы народа (это был так называемый импе­ративный мандат, когда депутаты отвечали только перед избирателями).

Между тем демократическая доктрина парламентского права давно уже выработала понимание того, что депута­ты с момента, когда они уже избраны, перестают быть слу­гами своих избирателей, а становятся слугами всего народа. Между интересами избирателей и интересами народа может возникать противоречие, и парламент должен обладать пол­ной независимостью для того, чтобы безоговорочно отдать предпочтение защите общенародных интересов.

Такое по­нимание народного представительства делает бессмыслен­ным требование к депутату о выполнении им своих предвы­борных обещаний, право отзыва депутата и т. д. Избранный депутат парламента абсолютно свободен в определении сво­ей позиции при голосовании по любому вопросу (это так называемый свободный мандат).

Как представительный орган, Федеральное Собрание, безусловно, вправе выступать от имени всего народа даже тогда, когда воля парламента опирается лишь на большин­ство, а не на всех депутатов.

Однако это право не является исключительным, т. е. принадлежащим только парламенту, поскольку им наделен и Президент Российской Федерации, также избираемый путем всеобщих демократических выбо­ров. В этом заключается специфика народного представи­тельства в президентской республике с ее принципом раз­деления властей. Но, разумеется, представительность Фе­дерального Собрания более широка и диверсифицирована, поскольку она позволяет выявить не только общие, но и региональные интересы многонационального народа Россий­ской Федерации, а также — весь спектр партийно-полити­ческих интересов граждан.

**2. 3. 5. Система и компетенции министерств и государственных комитетов России**

В списке организационно-правовых форм исполнительной власти субъектов РФ называют правительства (советы министров); министерства; комитеты; департаменты; главные управления, управления, отделы, службы и иные органы.

В настоящее время в России существует несколько организа­ционно-правовых форм центральных органов федеральной ис­полнительной власти:

1) министерство РФ;

2) государственный комитет РФ; комитет РФ, федеральная служба, российское агентство;

3) инспекции, комиссии, центры при Правительстве РФ;

4) иные органы.

Как правило, центральные органы федеральной исполнитель­ной власти образуются Президентом РФ и наделены специаль­ной компетенцией, они руководят порученными им отраслями или сферами управления и являются отраслевыми межотрасле­выми (функциональными) или смешанной компетенции.

Правительство РФ устанавливает предельную численность работников центральных аппаратов министерств, государствен­ных комитетов и других центральных органов исполнительной власти, размеры ассигнований из бюджета на их содержание. В случае необходимости оно вправе передавать (делегировать) им решение отдельных вопросов.

Правительство назначает и осво­бождает от должности заместителей руководителей центральных органов, членов их коллегий, комитетов, осуществляет контроль за их деятельностью и вправе отменять акты всех подведомствен­ных ему органов.

Как правило, каждый центральный орган федеральной испол­нительной власти возглавляет определенное ведомство, выпол­няет функции его центра, штаба, обеспечивает выполнение всех производственных и наряду с ними экономико-экологических, социальных задач, состоящих перед ведомством. Обычно централь­ный орган построен по следующей схеме:

1) руководство (руководитель, его заместители, коллегия, ко­митет, ведомственные научные и иные советы);

2) производственные структурные подразделения, которые руководят службами, непосредственно выполняющими те зада­чи, ради которых ведомство создано. Например, в МВД это служба уголовного розыска, ГАИ и др., в Минздраве — Главные управ­ления лечебно-профилактической помощи, охраны материнства и детства и др.

3) штабные подразделения, занимающиеся внутриорганизационной деятельностью в рамках ведомства (управления бухгал­терского учета, кадров и др.).

Слова “министерство”, “комитет”, “российское агентство”, “федеральная инспекция” имеют двойное значение, ими обозна­чаются разные понятия. Во-первых, министерство, государствен­ный комитет, российское агентство и т. д. — это центральный орган исполнительной власти, возглавляющий административ­ное ведомство, центральный аппарат ведомства, его штаб. Кста­ти говоря, все они находятся в столице — Москве. А, во-вторых, министерство, комитет и т. д. — это система министерства, коми­тета, т. е. административное ведомство. И когда о ком-то говорят, что он работает в МВД, что она служит в Министерстве обороны, то имеет в виду чаще всего работу (службу) в определенном ве­домстве. Те, кто занимает должности в центральном органе ис­полнительной власти, чаще всего сообщают, что они трудятся в центральном аппарате министерства, комитета и т. д.

Федеральные административные ведомства могут быть обще­федеральными и совместными. Общефедеральные представле­ны отраслями и сферами деятельности, которые полностью на­ходятся в ведении федеральных органов (Министерство обороны, Министерство путей сообщения, Государственный таможенный комитет и др.).

Центральные органы общефедеральных ведомств руководят подведомственными отраслями, сферами управления как непосредственно, так и через территориальные федераль­ные органы, которые подчинены только по вертикали своим, ве­домственным центрам и содержатся за счет федерального бюд­жета.

Иными словами, в системе общефедерального ведомства все органы являются федеральными.

В зависимости от правовой основы образования можно разли­чать органы исполнительной власти, создаваемые на основе кон­ституций, текущего законодательства, подзаконных актов. Основ­ными критериями их образования выступают государственное устройство, отрасли деятельности и общие управленческие функ­ции.

Органы общей компетенции: президентуры, правительства, администрации несут ответственность за положение дел в соот­ветствующем государстве, области, крае, городе федерального значения, округе, административно-территориальной единице, они руководят многими видами отраслевой и функциональной ком­петенции, работу которых они объединяют.

Органы специальной компетенции осуществляют отраслевое либо межотраслевое (функциональное) управление, либо однов­ременно и то, и другое. Так, Министерство здравоохранения РФ руководит подведомственными учреждениями и органами здра­воохранения и осуществляет межотраслевое управление меди­цинскими службами Министерства внутренних дел; Министер­ства обороны.

Таким образом, различаются органы общей и специальной (от­раслевой, функциональной, смешанной) компетенции.

По порядку решения вопросов органы исполнительной власти делятся на единоначальные и коллегиальные. Преобладает пер­вый вид органов, а коллегиальных в настоящее время немного (правительства, например). В процессе административной рефор­мы единоначалие в системе исполнительной власти расширялось.

В своей совокупности федеральные органы исполнитель­ной власти обеспечивают исполнение конституционной ком­петенции Правительства РФ. Но для этого каждый орган наделен конкретными полномочиями. Они закреплены в федеральных законах, а также указах Президента РФ и по­становлениях Правительства РФ, которыми обычно утвер­ждаются положения о том или ином министерстве, государ­ственном комитете, федеральной службе и федеральном надзоре. Рассмотрим правовое положение ведущих мини­стерств и комитетов.

***В области финансов, экономики и управления*** феде­ральной собственностью действуют несколь­ко министерств, государственных комитетов, федеральных служб и надзоров. Ведущую роль играют следующие.

***- Министерство финансов РФ*** действует на основа­нии Положения о Министерстве финансов РФ, утвержден­ного постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г., которое закрепляет его статус как органа, обеспечивающе­го проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики и координирующего деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Министерство финансов РФ, министерства финансов республик, финансовые управления и другие органы уп­равления финансами в краях, областях, городах федераль­ного значения, автономной области, автономных округах и органы федерального казначейства входят в единую систе­му органов государственного управления финансами в Рос­сийской Федерации.

Основными задачами Министерства финансов РФ явля­ются совершенствование бюджетной системы, разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, разработка проекта федерального бюд­жета, разработка программ государственных заимствований, участие в формировании и использовании государственных ресурсов драгоценных металлов и камней и др.

В соответствии со своими задачами Министерство осу­ществляет широкую деятельность как в сфере финансов, так и экономики.

Своей многогранной деятельностью Министерство фи­нансов оказывает сильнейшее регулирующее воздействие на весь ход экономической жизни страны, часто попадая в центр политических событий.

***- Министерство экономики РФ*** действует на основании Положения о Министерстве экономики РФ, утвержденно­го постановлением Правительства РФ от 26 августа 1995 г. (с дополнениями от 27 марта 1997 г.), которое закрепляет его статус как органа, осуществляющего проведение единой го­сударственной социально-экономической политики.

Главной задачей этого Министерства является определение путей и разработка методов эффективного развития экономики, обес­печивающих социально-экономический прогресс Российской Федерации.

В числе функций Министерства разработка сводного финансового баланса государства, подготовка годовых и ежеквартальных докладов о состоянии российской экономики, выявление дис­пропорций в ее развитии и определение пути их устранения, а также контроль за выполнением принимаемых Президен­том и Правительством решений по развитию экономики и проведению экономической реформы.

***- Министерство транспорта РФ.*** В соответствии с Поло­жением, утвержденным Правительством РФ от 26 апреля 1997 г., это Министерство обеспечивает проведение госу­дарственной политики и управление в транспортном комп­лексе, а именно воздушным, морским, речным, автомобиль­ным, городским электрическим транспортом и дорожным хозяйством (железнодорожный транспорт управляется Ми­нистерством путей сообщения РФ).

Основные задачи Ми­нистерство транспорта:

- разрабатывает проекты законодатель­ных и иных нормативных правовых актов, определяющих порядок функционирования транспортного комплекса;

- осу­ществляет организационно-методическое руководство законо-проектной деятельностью в транспортном комплексе;

* кон­тролирует в пределах своей компетенции исполнение законодательных и иных нормативных правовых актов, анали­зирует практику их применения в транспортном комплексе;
* выполняет другие функции.

***- Министерство государственного имущества*** обеспечи­вает проведение государственной политики в области прива­тизации государственных и муниципальных предприятий, осуществляет полномочия по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности и межотраслевую ко­ординацию в процессе приватизации и управления федераль­ной собственностью.

Министерство разрабатыва­ет государственную программу приватизации государствен­ных и муниципальных предприятий в Российской Федера­ции, организует и контролирует ее реализацию, обеспечива­ет защиту имущественных прав и интересов государства на территории Российской Федерации и за рубежом; организует и принимает в пределах свой компетенции решения о прива­тизации находящихся в федеральной собственности государ­ственных предприятий; выполняет дргие функции.

Помимо указанных федеральных органов исполнитель­ной власти, в сфере финансов и экономики, а также строи­тельства, транспорта и связи действуют и другие органы федеральной исполнительной власти (это самая большая груп­па министерств и ведомств).

Среди них **- *Министерства РФ:***

- по атомной энергии, торговли, по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, науки и технологий, по налогам и сборам, региональной политики, природных ре­сурсов, путей сообщения, сельского хозяйства и продоволь­ствия, топлива и энергетики.

***Государственные комитеты РФ:*** земельный, по рыболовству, стандартизации и метрологии, по строительной, архитектурной и жилищной политике, по госу­дарственным резервам, по связи и информатизации, по ста­тистике, таможенный.

***Федеральные комиссии:*** по рынку цен­ных бумаг, энергетическая.

***Федеральные службы:*** авиаци­онная, лесного хозяйства, налоговой полиции, дорожная, по валютному и экспортному контролю, по геодезии и картог­рафии, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, по делам о несостоятельности и финансовому оздо­ровлению.

***Российские агентства:*** по патентам и товарным знакам, космическое, правительственной связи и информации при Президенте РФ.

***Федеральные надзоры России:*** горный и промышленный, по ядерной и радиационной безопасности.

***В области обороны, безопасности и правоохранитель­ной деятельности.*** Исключительная важность государствен­ного управления в этих областях диктует необходимость со­здания прочной законодательной базы для деятельности соот­ветствующих федеральных органов исполнительной власти.

***Министерство обороны РФ.*** Федеральный закон "Об обо­роне" от 31 мая 1996 г. распределяет обязанности в этой об­ласти между всеми органами государственной власти (Пре­зидентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ, органами субъектов РФ, а также органами местного самоуправления). Даже в военное время руководство и уп­равление Вооруженными Силами должно осуществляться в соответствии с этим законом.

Наряду с Вооруженными Силами в стране существуют внутренние войска МВД, пограничные войска, войска Федерального агентства правительственной связи и информации, желез­нодорожные войска, войска гражданской обороны.

В системе МИД важную роль занимают ***консульские учреждения***, Положе­ние о которых утверждено Указом Президента РФ от 5 но­ября 1998 г.

В области внешних сношений наряду с Министерством иностранных дел действует также ***Министерство по делам Содружества Независимых Государств*** (воссоздано после краткого перерыва в сентябре 1998 г.).

Государственным органом внешних сношений Российс­кой Федерации, осуществляющим представительство Рос­сийской Федерации в государстве пребывания, является Посольство Российской Федерации. Посольство учреждает­ся по решению Правительства РФ в связи с установлением на основании указа Президента РФ дипломатических отно­шений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств. Посольство входит в систему Министер­ства иностранных дел РФ.

Посольства РФ выполняют широкий круг задач, закреп­ленных в Положении о Посольстве Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г.

***В социально-политической и социально-культурной областях.*** В этих областях действует несколько федераль­ных органов исполнительной власти. Среди них:

***Министер­ства РФ:*** науки и технологий, региональной политики, на­циональной политики, здравоохранения, культуры, общего и профессионального образования, труда и социального раз­вития.

***Государственные комитеты РФ:*** по кинематографии, по охране окружающей среды, по печати, по физической культуре и туризму, по делам молодежи.

***Федеральные службы России:*** архивная, миграционная, по телевидению и радиовещанию.

***Министерство труда и социального развития РФ*** обра­зовано в августе 1996 г. на базе бывших министерств труда и социальной защиты населения, а также — Федеральной службы занятости. Оно действует на основе Положения, ут­вержденного Постановлениями Правительства РФ от 23 ап­реля 1997 г. и от 24 марта 1998 г. Это Министерство осуще­ствляет руководство работой по обеспечению единой госу­дарственной политики в области труда и социального разви­тия и координирует соответствующую деятельность в Рос­сийской Федерации.

В задачи этого Министерства, в част­ности, входит:

- разработка и осуществление мер по совер­шенствованию организации оплаты труда, дифференциации заработной платы по отраслям производственной и непро­изводственной сферы и категориям работников, осуществ­ление тарификации и обеспечение единой методологии нор­мирования труда;

- осуществление мер по совершенствова­нию пенсионного обеспечения, социального страхования, обеспечение улучшения условий и охраны труда.

Приведенные данные позволяют составить только са­мые общие представления о задачах и функциях ведущих министерств и ведомств, которые своей деятельностью не­посредственно затрагивают конституционные права граж­дан. Более подробно этот вопрос изучается в курсе админи­стративного права.

**2. 3. 6. Виды и компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ**

Проблема компетенции исполнитель­ной власти в юридической и политологической литературе не осмыслена в полной мере научно и объективно. Объясняется это, по-видимому, тем, что многие ученые-юристы, как, впрочем, и прак­тики-администраторы, упрощают проблему и по­лагают, что само название данной ветви власти прямо связано с ее функциями: данная власть ис­полняет законы. Стало общепринятым, что зако­нодательная ветвь государственной власти есть власть, направляющая и контролирующая, испол­нительная есть власть исполняющая и подзакон­ная. Однако еще во второй половине XVIII в. знаме­нитый швейцарский государствовед И.К. Блунчли находил неудачным название этой ветви власти и, указывая на предметный характер и многообра­зие ее деятельности, считал, что существо испол­нительной власти далеко не исчерпывается слиш­ком общим понятием "исполнение"[[144]](#footnote-145).

Автор работы в связи с этим подчеркивает, без правильного теоретического решения вопроса о функциях исполнительной власти ее органам и должностным лицам трудно составлять четкие, продуманные и долговремен­ные программы, намечать приоритетные направ­ления своей деятельности.

Осуществляя практическую деятельность по организации социальной жизни общества - уста­новлению общественного порядка и обеспече­нию общественной безопасности, руководству отраслями социальной действительности и защи­те прав и свобод граждан, - исполнительная власть для эффективной реализации основных функций нуждается в наличии полномочий, кото­рые давали бы ей возможность собственными действиями осуществлять правовое регулирова­ние, правоприменительную и юрисдикционную деятельность, т.е. возможность издавать право­вые нормы, применять их, наказывать лиц, нару­шающих общественный порядок и дисциплину в аппарате государственного управления, посягаю­щих на права и свободы других граждан.

Государ­ство предоставляет органам исполнительной вла­сти полномочия на: издание нормативных актов по определенному кругу вопросов, индивидуаль­ных актов для разрешения конкретных дел, вы­несение юрисдикционных решений по админист­ративным и дисциплинарным делам. Поэтому го­сударство наделяет исполнительную власть полномочиями.

В зависимости от того, из какого бюджета финансируются ор­ганы исполнительной власти (а это совпадает с их подчинен­ностью), можно различать федеральные, субъектов Федерации и местные органы исполнительной власти.

Среди федеральных есть органы общей (правительство) и спе­циальной компетенции. Последние делятся на две группы: цен­тральные (министерства, государственные комитеты, агентства, службы, надзоры) и территориальные. Центральные органы об­ладают полномочиями на всей территории РФ, а территориаль­ные федеральные органы — только на части ее территории (на­пример, облвоенкомат).

У субъектов Федерации тоже есть органы общей компетенции (правительство, администрация, губернатор) и специальной (глав­ные управления, управления, министерства и др.).

Органы специальной компетенции субъектов Федерации под­чиняются только правительству (губернатору, главе администра­ции) или находятся в двойном подчинении, т. е. подчиняются еще и соответствующим центральным федеральным органам. Напри­мер, УВД (МВД) субъекта Федерации подчинено и органу общей компетенции субъекта Федерации, и центральному федерально­му органу специальной компетенции — МВД РФ.

В двойном под­чинении находятся также министерства (управления, отделы) субъекта Федерации: финансов, здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты населения и др.

Субъекты Федерации вправе создавать местные (территори­альные) органы исполнительной власти. Так, в ст. 1 Закона Рес­публики Татарстан “О местных органах государственной власти и управления” установлено: “Исполнительно-распорядительны­ми органами в районах, городах республиканского подчинения и районах в городах являются администрации соответствующих административно-территориальных единиц”. В ст. 57 Устава Свер­дловской области сказано: “Территориальные исполнительные органы государственной власти осуществляют функции государ­ственного управления в населенных пунктах и на территориях административно-территориальных единиц. Деятельность этих органов направляется, координируется и контролируется назна­чаемыми Губернатором области государственными служащими”.

Названными выше критериями не исчерпываются возможнос­ти классификации органов исполнительной власти. Среди них можно различать низовые, непосредственно работающие с граж­данами и другими невластными субъектами, и руководящие.

Ор­ганы могут быть постоянными и временными, традиционными и нетрадиционными (оригинальными), сложными по структуре и простыми, возглавляемыми специалистами (молодыми, женщи­нами, лицами коренной национальности) и возглавляемыми не специалистами (лицами солидного возраста, не коренной нацио­нальности, мужчинами) и т. д.

В систему органов исполнительной власти республик в соста­ве Российской Федерации входят их правительства, мини­стерства, государственные комитеты и другие ведомства. В ряде республик эту систему возглавляет Президент (глава) республики (например, в Ингушетии), в других — правитель­ство или его глава (например, в Карелии).

Наряду с единоличным главой государства в практике го­сударственного строительства республик в составе Россий­ской Федерации встречается и коллегиальный глава госу­дарства. Им является Государственный совет Дагестана, возглавляющий в республике исполнительную власть. В его состав входят его председатель, председатель правительства республики и другие лица, избранные Конституционным Со­бранием Республики Дагестан.

Важную роль в системе исполнительной власти республик в составе Российской Федерации играют правительства этих республик, являющиеся исполнительными и распоряди­тельными органами государственной власти.

Законодательство республик в составе Российской Феде­рации предусматривает различный порядок формирования правительств этих республик. Так, в соответствии с Конститу­цией Республики Башкортостан (ст. 101) кабинет Министров республики формируется Президентом республики. Пре­мьер-министр республики назначается Президентом респу­блики с согласия Государственного Собрания (парламента) республики. Заместители премьер-министра, министры, пред­седатели государственных комитетов и руководители ведомств республики назначаются и освобождаются от долж­ности Президентом республики по представлению пре­мьер-министра республики. По представлению пре­мьер-министра республики Президент может включать в состав правительства республики руководителей других орга­нов и организаций республики.

Согласно Конституции Республики Карелия (ст.ст. 66, 68) Председатель "правительства республики избирается населе­нием республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года. Он представляет на утверждение Законодательного Собрания (парламента) республики структуру исполнительной власти республики, назначает руководителей республиканских органов государственного управления (министров, председа­телей комитетов, руководителей ведомств и других должностных лиц), за исключением министра финансов, министра безопас­ности, министра внутренних дел.

Эти министры назначаются Председателем правительства с согласия большинства из­бранных депутатов Палаты Республики Законодательного Собрания Карелии.

В пределах своих полномочий Правительство республики осуществляет управление экономическими процессами, соз­дает условия для свободного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности для фор­мирования и реализации регулирующих механизмов рыночной экономики; принимает меры по укреплению денежной и кре­дитной системы, проведению единой политики цен, обеспече­нию гарантий законодательно установленного минимального уровня оплаты труда и социального обеспечения.

Правительство организует разработку и исполнение госу­дарственного бюджета республика, а также прогнозов эконо­мического и социального развития республики и важнейших республиканских программ; определяет объем и порядок по­ставок продукции (товаров) для государственных нужд; осу­ществляет меры по развитию науки, техники и технологии, рациональному использованию, охране и воспроизводству природных ресурсов.

Министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления республик руково­дят порученными им отраслями управления или осуществля­ют межотраслевое управление, подчиняясь Правительству и, как правило, Президенту республики. Министерства, государ­ственные комитеты и другие органы государственного управ­ления республик несут ответственность за состояние и разви­тие порученных им сфер и отраслей управления.

Согласно Положению о главе администрации области, ав­тономного округа Российской Федерации, утвержденному Ука­зом Президента Российской Федерации от 3 октября 1994г.[[145]](#footnote-146), глава администрации является высшим должностным лицом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и руководит органами исполни­тельной власти края, области, города федерального значе­ния, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Глава администрации подписывает и обнародует законы, принятые представительным (законодательным) органом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Глава администрации обладает следующими основными полномочиями. Он представляет интересы края, области, города федерального значения, автономной области, авто­номного округа в Правительстве Российской Федерации, фе­деральных органах исполнительной власти, в отношениях с другими субъектами Российской Федерации, а также в соот­ветствии с законодательством Российской Федерации может вступать в отношения с соответствующими органами и долж­ностными лицами зарубежных государств и подписывать не­обходимые документы.

Администрация осуществляет иные исполнительно-распоря­дительные функции и полномочия, возложенные на нее Конституцией Российской Федерации, федеральными закона­ми, указами Президента Российской Федерации, решениями Правительства Российской Федерации и правовыми (законодательными) актами представительных (законодатель­ных) органов края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

**Глава 3. ИНЫЕ ОРГАНЫ, ОБРАЗУЮЩИЕ МЕХАНИЗМ**

**СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

***3. 1. Органы судебной власти***

**3. 1. 1. Понятие и структура судебной системы**

**в Российской Федерации**

Нашу судебную систему устанавливают Конституция и Феде­ральный конституционный закон “О судебной системе Российс­кой Федерации” [[146]](#footnote-147) Принятие, изменение и отмена ФКЗ требуют квалифицированного парламентского боль­шинства: не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего чис­ла депутатов Государственной Думы (часть 2 ст. 108 Конституции).

Проект ФКЗ был подготовлен в Государственно-правовом уп­равлении Президента РФ и внесен в Государственную Думу. Пос­ле одобрения Думой в октябре 1995 г. проект был отвергнут Сове­том Федерации. В декабре 1996 г. после доработки в согласитель­ной комиссии и повторного одобрения Государственной Думой проект вновь поступил в Совет Федерации. Но и на этот раз кам­нем преткновения для Совета Федерации стало отнесение к федеральной судебной системе районных судов (ранее называвшихся “народными”).

Судьи районных судов должны назначаться Президентом РФ. Главным аргументом в пользу такого порядка служит стремление обеспечить независимость судей от произвола региональных и местных властей, а главным аргументом против — нарушение принципа федерализма, попытки создания “унитарной судебной власти”. С резкой критикой ФКЗ выступили представители Каре­лии, Калмыкии и Башкортостана. Президент Татарстана прямо заявил, что Казань никогда не позволит Москве назначать район­ных судей в его республике[[147]](#footnote-148) .

Лишь после напряженных споров, компромиссов и сложной процедуры согласования Совет Федерации все же принял ФКЗ, и 31 декабря 1996 г. его

подписал Президент РФ[[148]](#footnote-149).

Судебная власть является самостоятельной ветвью государственной власти. В советский период, особенно на раннем его этапе, эта идея, как известно, отвергалась. По мнению кандидата юридических наук Фокова А. П., ведущего научного сотрудника Российской правовой Академии при Министерстве юстиции РФ, основное место занимала репрессивная функция суда, суд фактически был звеном государственного аппарата, приспособленного прежде всего к подавлению; о правозащитной функции суда практически ничего не говорилось. Только с провозглашением идеи правового государства, с признанием в Конституции РФ судебной власти в качестве самостоятельной и независимой ветви государственной власти стала создаваться определенная теоретическая база, находящаяся отражение в законодательстве[[149]](#footnote-150).

Автор данного исследования поддерживает эту точку зрения и считает, что этим определяется не­обходимость выделения контрольной функции суда, потребность по-новому сформировать и закрепить в законах полномочия суда вообще и в сфере контрольной деятельности в частности. Для этого необходимо точно знать основы, фундамент, на котором базируется идея судебного контроля, осмыслить ее генезис как социального института.

Теория разделения властей, необходимость выделения судебной власти в самостоятельную и независимую от законодательной и исполнительной властей, возникла уже в античных государствах. Изучая суждения мыслителей того времени, исследователи Колоколов Н. А. и Масликов Л. С. выделяли несколько обязательных признаков этой теории, согласно которой существуют относительно самостоятельные элемен­ты государства, которые выполняют внутри него определенные функции; содержание их деятельности обуславливается социальным расслоением общества. Эти элементы тесно взаимодействуют между собой, как помогая друг другу, так и препятствуя в случае чрезмерного усиления одного из них; все они осуществляют свою деятельность на основе закона [[150]](#footnote-151) .

В литературе высказывается мнение, что идея о разделении властей в основе своей разработаны в трудах Аристотеля, Платона, Полибия, Эпикура и других воплощены в судебной практике Античного мира, присутствуют в английской Великой хартии Вольностей 1215 г. [[151]](#footnote-152).

Интересную позицию занял П. М. Баренбойм, развивающий идею о божественной природе судебной власти и обосновывающий мнение о том, что доктрина о разделении властей насчитывает три тысячи лет: от Ветхого Завета до наших дней. В подтверждении своих взглядов он приводит целый ряд аргументов, в том числе взятых из Библии, различных научных трактатов, в которых изложены соответствующие положения и выводы [[152]](#footnote-153).

По мнению автора работы, вряд ли стоит оспаривать эту точку зрения. Непосредственно связанная с проблемами защиты прав личности, идея судебного контроля, безусловно, имеет духовные аспекты и уходит своими корнями в античное прошлое.

Вместе с тем развитие идеи судебного контроля непосредственно связано с разработанной мыслителями конца XVII – начала XVIII вв. идеи разделения властей. В плане данного исследования представляет интерес работа Монтескье "О духе законов" и ее основной вывод: "В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть ис­полнительная и ведающая вопросами граждан­ского права". Эта власть карает за преступления и разрешает споры при столкновении частных лиц, ее можно назвать судебной властью [[153]](#footnote-154). Выде­ление ее в самостоятельную ветвь государствен­ной власти представляет собой существенный вклад Ш.Л. Монтескье в развитие теории разде­ления властей на законодательную, исполнитель­ную и судебную, благодаря которому доктрина обрела стройность и завершенность.

Он определил судебную власть как способность и возможность оказывать определяющее влияние на деятельность, поведение людей с помощью каких - то средств воздействия, например, авторитета, волевого влияния, правовых велений, принуждения.

В понимании автора исследования - под судебной властью можно понимать реализуемые занимающими особое положение в государственном аппарате органами (судами) присущие им способности и возможности воздействия на поведение людей, на социальные процессы и явления, из чего следует, что понятию судебной власти свойственно по крайней мере два компонента: во - первых, данная власть может реализоваться только специально создаваемыми государственными учреждениями - судами; во - вторых, у этих органов должны быть свои, присущие только им способности и возможности воздействия. Эти признаки взаимосвязаны и взаимозависимы.

В РФ действуют Федеральные суды, конституционные суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему РФ.

К федеральным судам относятся: Конституционный суд РФ; Верховный Суд РФ, Верховные суды республик, краевые и областные суда, суда городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов [[154]](#footnote-155) .

К судам субъектов РФ относятся: конституционные суды субъектов РФ, мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Автор данного исследования считает, что группировка совокупности судов в три подсистемы (блока) является наиболее приемлемым вариантом.

В одну из них входит Конституционный Суд, в другую - Верховный Суд РФ и те суды общей юрисдикции, в отношении которых он осуществляет судебный надзор, а в третью - Высший Арбитражный Суд и поднадзорные ему суды.

Набольшее количество судов входит во второй блок. В ст. 125 Конституции РФ они именуются судами общей юрисдикции. К ведению этих судов относится рассмотрение дел, разрешаемых в судебном порядке. Часто их называют общими или гражданскими судами [[155]](#footnote-156).

Особую ветвь во втором блоке судов образуют военные суды. Их не относят к числу общих (гражданских) судов, поскольку им подведомственны только такие дела, которые, так или иначе, затрагивают интересы военнослужащих и Вооруженных Сил. Это специализированные суды, состоящие из военных судов гарнизонов, соединений, флотилий, округов, флотов, видов Вооруженных Сил, групп войск, а также военной коллегии - одного из структурных подразделений Верховного Суда РФ. В третий блок судов включаются Высшие Арбитражные Суды республик, краевые, областные, городские арбитражные суды, арбитражные суды автономной области и автономных округов, иные арбитражные суды. Возглавляет этот блок Высший Арбитражный Суд РФ.

Конституционный суд РФ занимает обособленное положение в российской судебной системе. По сказанному в ст. 125 Конституции РФ видно, что у этого суда свои специфические задачи и что он не осуществляет надзора ни за какими судебными органами. Он также не взирает ни в коей мере и за конституционными судами республик. В нынешнем виде российская судебная система существует с начала 1992 г. (см. Прилож. 9[[156]](#footnote-157)).

Звеном судебной системы считаются суды, наделенные однородными полномочиями.

По этому признаку общие суды подразделяются на суды трех звеньев (уровней): основное звено - районные ( городские) народные суды; - среднее

звено - Верховные суды республик, краевые, областные, городские в Москве и Санкт- Петербурге суды, суды автономной области и автономных округов; - высшее звено - Верховный Суд РФ.

Подобным образом подразделяются военные суды: - основное звено - суды армии, соединений, флотилий и гарнизонов; - среднее звено - суды военных округов, флотов, видов Вооруженных Сил и групп войск; - высшее звено - Военная коллегия Верховного Суда РФ.

В отличие от общих военных судов арбитражные суды имеют не трехзвеньевую, а двухзвеньевую структуру:

- основное звено - Высшие Арбитражные Суды республик, краевые, областные, городские арбитражные суды, арбитражные суды автономной области и автономных округов, иные арбитражные суды;

- высшее звено - Высший Арбитражный Суд РФ.

Судебной инстанцией считается суд (или его структурное подразделение), выполняющий ту или иную судебную функцию, связанную с разрешением судебных дел (принятие решения по существу дела, проверка обоснованности и обоснованности этих решений).

Судом первой инстанции называют суд, который уполномочен принимать решения по существу тех вопросов, которые являются основными для данного дела. По уголовным делам это вопросы о виновности или невиновности подсудимого в совершении преступления и о применении или неприменении уголовного наказания конкретной его меры. По гражданским делам существо дела обычно составляет вопрос о доказанности или недоказанности предъявленного иска и о тех юридических последствия, которые должны наступить.

В качестве суда первой инстанции может выступать любой суд, в том числе высшие суды. Содержание компетенции всех судов более или менее четко определено в действующем законодательстве.

Суд второй (кассационной) инстанции призван проверять законность и

обоснованность приговоров и других судебных решений, не вступивших в законную силу.

Широкое признание получил термин “надзорная инстанция”. Им обозначаются подразделения судов, наделенные правом соблюдать законность и обоснованность решений, вступивших в законную силу.

Вышестоящей инстанцией или вышестоящим судом обычно называют суды, занимающие более высокую ступень по отношению к данному суду. Пользуются также весьма созвучным термином - “высшая судебная инстанция”. Этот термин является синонимом наименования Верховного Суда Российской Федерации или Высшего Арбитражного Суда.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, городские суды в Москве и Санкт - Петербурге, суды автономной области и автономных округов занимают в системе общих судов положение судов среднего звена.

Верховный Суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Эти суды являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ.

Как считает Алексенцев А. Л., идущая судебная реформа положительно сказалась на организации и основах деятельности общих судов среднего звена судебной системы. Произошло существенное расширение круга новых категорий различного рода дел, подведомственных этим судам. Они стали рассматривать, к примеру, дела о законности забастовок, о приостановлении деятельности или ликвидации межрегиональных и местных общественных объединений, о соответствии закону актов, принимаемых в субъектах Федерации, о допустимости или недопустимости производства оперативно - розыскных и следственных действий, которые могут ограничить некоторые конституционные права и свободы граждан [[157]](#footnote-158) .

Произошли в последние годы изменения и в решении ряда организационных вопросов, связанных с судами данного уровня. Они отнесены к судам федеральным.

***Военные суды*** входят в судебную систе­му Российской Федерации, являются федеральными судами и осуществляют правосудие в Вооруженных Силах Россий­ской Федерации, других войсках, а также в органах и фор­мированиях, в которых действующим законодательством предусмотрена военная служба. Они действуют на основе Закона РСФСР о судоустройстве 1981 г., Федерального за­кона 1994 г. Судьи военных судов назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Верхов­ного Суда РФ, основанному на заключении квалификацион­ных коллегий судей- этих судов.

Основным звеном этой системы являются суды армий, флотилий, соединений и гарнизонов, средним - суды видов Вооруженных Сил, групп войск, округов и флотов, а высшими - Верховный Суд РФ (его Военная коллегия). Главная задача этих судов - осуществление правосудия по гражданским и уголовным делам.

Из общей массы уголовных дел им подсудны, как правило, дела о преступлениях, совершенных военнослужащими Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, созданных в соответствии с законодательством РФ, гражданами, проходящими военные сборы, а также все дела о шпионаже, им подсудны все гражданские дела в местностях, где в силу исключительных обстоятельств, не действуют общие суды, требования о возмещении ущерба, причиненного преступлениями, и гражданские дела, связанные с обжалованием военнослужащими решений и действий органов военного управления.

Систему федеральных судов общей юрисдикции составляют: Верховный суд РФ, Верховные суды республик, краевые и област­ные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специ­ализированные суды.

К федеральным судам относятся Конституционный Суд РФ и Высший арбитражный суд РФ. Высший арбитражный суд РФ, ар­битражные суды округов и арбитражные суды субъектов РФ со­ставляют систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции.

Конституционные (уставные) суды субъектов Федерации вклю­чены в состав единой судебной системы России (ч. 2 ст. 4 ФКЗ). Между тем они финансируются за счет субъектов РФ, над ними нет контрольной судебной инстанции. Согласно ч. 4 ст. 27 ФКЗ, “Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российс­кой Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом” [[158]](#footnote-159).

**3. 1. 2. Конституционный Суд РФ**

“Конституционный суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства”, - гласит ст.1 Закона о Конституционном суде РФ. В нем четко определены характер, сущность и место Конституционного суда в системе органов государственной власти. Следовательно, Конституционный суд - прежде всего - составная часть судебной власти России, предназначенная для того, чтобы удерживать все ветви власти в рамках права.

Конституционные суды в мире насчитывают более чем 70-летнюю историю. В России же такой орган был учрежден всего 9 лет тому назад. За этот короткий период уже неоднократно изменялись конституционные и законодательные основы его организации и деятель­ности. Принципиально по-новому определились статус, полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Конституция РФ 1993 г. и Федеральный Закон о Конституционном Суде РФ от 21 июля 1994 г.[[159]](#footnote-160).

По утверждению Колоколова Н. А., это объясняется как объективными причинами - стремительными изменениями в общественном развитии, так и факторами иного порядка - политической борьбой в обществе вообще, в институтах власти в частности; слабой разработанностью в российской науке доктрины конституционного правосудия, на которую мог бы опереться законодатель; молодостью самого института судебного конституционного контроля, по мере приобретения которым опыта возникает потребность в усовер­шенствовании правовых основ его функционирования [[160]](#footnote-161).

Возникает вопрос: достаточно ли накоплено практики применения нового Закона для обоснования тех или иных его изменений и дополнений?

Автору исследования представляется одинаково вредным как задержка с внесением необходимых законодательных новелл, так и торопливость в изменениях законодательства.

Однако Конституционный Суд не только особый судебный орган. Верховодов О. А. отмечает, что Конституционный Суд, учитывая возлагаемые на него функции и полномочия по обеспечению верховенства и прямого действия Конституции, баланса властей, выступает одновременно и как высший конституционный орган одного уровня с федеральными звеньями президентской, законодательной и исполнительной властей [[161]](#footnote-162). Он подчеркивает, что особое положение Конституционного Суда в механизме государственной власти обусловило тот факт, что из всех высших судебных органов только его компетенция наряду с компетенцией Президента, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации достаточно разверну­то определена в самой Конституции [[162]](#footnote-163).

Конституция устанавливает состав Конституционного Суда (ч. 1 ст. 125), порядок назначения на должность его судей (п. "е" ст. 83; п. "ж" ч. 1 ст. 102; ч. 1 ст. 128), перечень органов и лиц, обладающих правом обращения в Конституционный Суд (ст. 125).

Регламентация статуса Конституционного Суда, применяемой им процедуры именно федеральным конституционным законом подчеркивает важность этого органа в механизме государственной власти и в то же время обеспечивает более стабильную правовую основу его деятельности, поскольку такие законы принимаются и изме­няются в особом порядке.

Как отмечает Четвернин В. А., идея принятия отдельного закона о конституционном судопроизводстве, "конституционного процессуального кодекса" на­ряду со статутным законом о Конституционном Суде не получила

поддержки в ходе разработки законопроекта: процессуальные аспекты деятельности Конституционного Суда неразрывно связаны с его статусными и организационно-структурными особенностями; Конституционный Суд, в отличие от судов общей юрисдикции и арбит­ражных судов - единственный

На взгляд Четвернина В. А., неоправданна и множественность актов, регулирующих отношения в одной и той же сфере [[163]](#footnote-164). Этим и обусловлено установление в едином законе и статутных, и процессуальных, и основ­ных организационных норм, касающихся Конституционного Суда.

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного суда Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации 1993 г. (ст.125) и Федеральным конституционным законом о Конституционном суде Российской Федерации от 21 июля 1994 г.

В целях защиты основ конституционного строя в Российской Федерации Конституционный суд РФ обладает следующими полномочиями:

1. Решать дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

- федеральных законов, нормативных актов Президента России, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации;

- договоров между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимных договоров между последними;

- еще не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2. Разрешать споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;

- между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

- между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

- выполнять другие функции, не противоречащие закону.

Конституционный суд России решает вопросы исключительно конституционного права. Однако среди отечественных правоведов вызывает много споров вопрос о целесообразности наделения Конституционного суда Российской федерации правом толкования не только Конституции, но и законов, а также других нормативных актов, в том числе по собственной инициативе. Например, Лазарев В. В. считает, что Конституционный суд, прежде всего, является хранителем Конституции и должен придерживаться только ее текста, другие убеждены, что Конституционный суд должен иметь полномочия активного правотворца, выражающиеся в использовании при необходимости защиты прав и свобод граждан как законодательных нормативных актов различного вида, так и прогрессивных норм международного права[[164]](#footnote-165).

Федеральный закон о Конституционном суде по этому поводу высказывается весьма однозначно. Тем не менее, как показывает практика, Конституционный суд РФ в своей работе опирается не только на Конституцию, но и на обычные законы, а также на международные пакты о правах человека, исходя при этом, однако, из посылок самой Конституции. Верх в данном вопросе на сегодняшний день одерживают сторонники той позиции, которые утверждают, что, действуя на основе разделения властей, Конституционный суд не должен подменять собой другие государственные органы, превращаясь в “суперинстанцию”,[[165]](#footnote-166) но своими решениями он должен как бы очерчивать границы “конституционного поля”.

Автор данной работы высказывает мнение, что несмотря на разногласия в лоне отечественных правоведов, Федеральный закон о Конституционном суде Российской Федерации 1994 г. и Конституция РФ имеют достаточно прогрессивный характер и открывают дорогу для дальнейшего совершенствования российской конституционной системы на демократических принципах. Так, впервые в истории конституционного законодательства России по Конституции 1993 г. в компетенцию Конституционного суда РФ введено право рассмотрения конституционности законов по запросам судов (п.4 ст.125 Конституции РФ), а также право толкования текста Конституции - функция, без которой фактически невозможен эффективный конституционный контроль.

С запросом о толковании Конституции, согласно тексту Закона, в Суд могут обращаться исключительно: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов федерации.

Важное практическое значение имеет проблема соотношения конституционной и законодательной регламентации полномочий Конституционного Суда. На вопрос: является ли имеющийся перечень полномочий, закрепленный в Конституции, исчерпывающим? Четвернин В. А. отвечает, что Конституция России 1993 г. (ст. 125), в отличие от предшествующей (ст. 165-1), не сохранила после пере­числения полномочий Конституционного Суда положения: "рассматривает иные дела, если это предусмотрено законом и не противоречит его юридической природе" [[166]](#footnote-167). Он обращает внимание на норму ч. 3 ст. 128 Конституции, предусматри­вающую, в частности, что полномочия, порядок образования и деятельности Консти­туционного Суда устанавливаются Федеральным конституционным законом, - следо­вательно, не только Конституцией. При этом подразумевается прежде всего специальный Закон о Конституционном Суде, в ст. 2 которого под названием "Законодательство о Конституционном Суде Российской Федерации", где закреплено, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда определя­ются Конституцией РФ и настоящим Федеральным конституционным законом [[167]](#footnote-168).

Эбзеев Б. С. считает, что законодательство о Конституционном Суде исчерпывается только этими двумя актами, но п. 7 ч. 1 ст. 3 указанного Закона пре­дусматривает возможность принятия и иных актов о полномочиях Конституционного Суда, и они четко поименованы: Федеративный договор, федеральные конститу­ционные законы, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъек­тов [[168]](#footnote-169). Нет ли противоречия между этими двумя статьями?

По мнению Бланкечагеля А., ст. 2 рассмат­риваемого Федерального конституционного закона это - единственный акт, который на основе Конституции в комплексе регламентирует полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда, что и подтверждается самим содержанием Закона [[169]](#footnote-170).

Но такая регламентация может быть осуществлена двумя способами: посредством установления конкретных норм (основной способ) и путем отсылочных норм (в отдельных случаях). Так считает Гаджиева Г. А. [[170]](#footnote-171) Названный Закон при определении полномочий и порядка деятельности Конституционного Суда использует оба способа регулирования, под­тверждением чему являются, в частности, положения п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона. Таким образом, конституционный перечень полномочий Конституционного Суда не является исчерпывающим, он может быть дополнен, конкретизирован, но лишь законодательно оговоренными федеральными конституционными законами и договорами.

Рассматривая в критическом аспекте некоторые положения Закона о Конститу­ционном Суде, В.А. Четвернин исходит из ошибочного утверждения, что федераль­ные конституционные законы имеют ту же юридическую силу, что и положения гл. 3, 4, 5, 6, 7, 8 Конституции [[171]](#footnote-172). На этом основании автор данного исследования пытается дать вывод: поскольку формула "последующее снимает предыдущее" есть аксиома права, то всякое несоответствие положений федерального конституционного закона положениям "изменяемой" части Конституции должно толковаться в пользу первых (т.е. норм закона, которые приняты по вопросам, предусмотренным Конституцией).

Не останавливаясь на конкретных вопросах, поставленных В.А. Четверниным при критической оценке Закона о Конституционном Суде (они не касаются вопроса о пол­номочиях этого органа), обратим внимание на исходную посылку автора. По утверждению Эбзеева Б. С., она прямо противоречит ст. 15 Конституции, устанавливающей, что законы, т. е. и федеральные конституционные, и обычные федеральные, и законы субъектов Федерации, не должны противоречить Конституции [[172]](#footnote-173).

Поэтому федеральными конституционными законами неправомерно ни юридически, ни фактически изменять положения гл. 3,4, 5, б, 7, 8 Конституции, в том числе касающиеся Конституционного Суда. Такие законы не могут ограничить, изменить его установленные Конституцией полномочия, осново­полагающие процедурные правила.

Проанализировав основные правовые принципы и основы деятельности Конституционного суда Российской Федерации, автор настоящего исследования пришел к выводу, что на современном этапе развития отечественного судопроизводства Конституционный суд обладает всеми необходимыми полномочиями и инструментами для выполнения своей первостепенной задачи - защиты конституционных основ общественного строя и конституционных прав граждан России. Несмотря на определенные сложности в организации судебной практики, считает автор данного исследования, главная проблема эффективности работы Конституционного суда в России заключается не в недостатках процедуры конституционного судопроизводства или конституционного законодательства, а в обеспечении исполнения решений Суда, которые порой открыто игнорируются как субъектами федерации, так и ветвями федеративной власти. Неисполнение судебных решений - характерная черта всего российского правопорядка. Законность же в государстве, в том числе и конституционную, должны обеспечивать не Суд, а исполнительная власть, прокуратура, правоохранительные ведомства. Конституционный суд - это фактически высшая и последняя инстанция, и он должен вступать в действие лишь тогда, когда не срабатывает вся остальная система власти или правосудия.

Таким образом, лучшая гарантия выполнения решений Конституционного суда - не принуждение, а такое состояние общественного сознания и правовой культуры, при котором ни у одного органа, должностного лица или гражданина не возникает и доли желания действовать вопреки этому решению.

**3. 1. 3. Верховный Суд Российской Федерации**

Конституция РФ (ст. 126) ус­танавливает, что Верховный Суд Российской Федерации яв­ляется высшим судебным органом по гражданским, уголов­ным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных фе­деральным законом процессуальных формах судебный над­зор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Из этой нормы становится ясным, что Верховный Суд РФ возглавляет систему судов общей юрис­дикции, которая была установлена Законом РСФСР о судо­устройстве 1981 г. (с дополнениями). Полномочия Верховно­го Суда РФ закреплены также в Уголовно-процессуальном и Гражданском процессуальном кодексах и в ряде законов.

Верховный Суд является высшим судебным органом не для всех федеральных судов, а только для судов общей юрис­дикции, в его ведение не входит конституционная и арбит­ражная юстиция. Но, на взгляд Стецовского Ю. И., перечень дел, в отношении которых Верховный Суд РФ является высшим судебным органом, выглядит не очень оп­ределенно: упомянуты общеизвестные категории гражданс­ких, уголовных и административных дел, но не раскрыто содержание "иных дел", что должно быть истолковано как возможность в будущем расширить подсудность судов об­щей юрисдикции [[173]](#footnote-174).

В Конституции РФ сформулирована и другая важная функция Верховного Суда: осуществлять над­зор за деятельностью нижестоящих судов. Это положение давно вызывает споры среди специалистов, например, Согрина В. В., Сельского К. С., кото­рые усматривают в надзоре скрытое нарушение независимости судов [[174]](#footnote-175). Автор данной работы выражает свое мнение, что для таких подозрений нет достаточных ос­нований, поскольку Верховный Суд как высшая судебная инстанция надзирает за судами не путем командования ими, а осуществляет естественный для любого такого органа пере­смотр судебных дел в кассационном порядке, а также в по­рядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Сомнению некоторых научных сотрудников в области юриспруденции, к примеру, Пашина С., Понеделкова А. В., часто подвергается право Верховного Суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики, в котором многие также видят опасность для независимости нижестоящих судов [[175]](#footnote-176). Но, как считает автор настоящей работы, и здесь такая опасность не выг­лядит основательной. Разъяснения теперь, в отличие от пре­жних лет, не характеризуются как руководящие, но они полезно служат единообразию правоприменительной прак­тики по конкретным вопросам, а потому приветствуются самими судами. Нигде в законе такие разъяснения не назы­ваются обязательными, но ясно, что они имеют смысл только в том случае, если все суды будут им следовать.

Верховный Суд РФ может также выступать в качестве суда первой инстанции по определенной категории дел. На­пример, судья, против которого возбуждено уголовное дело, имеет право просить, чтобы оно было рассмотрено Верхов­ным Судом в первой инстанции; этим Судом рассматрива­ются жалобы на решения квалификационных коллегий об отрешении судьи от должности, на ненормативные акты Пре­зидента РФ, Федерального собрания, Правительства и др. Верховный Суд обладает правом законодательной инициа­тивы, он наделен полномочием рассматривать жалобы граж­дан, связанные с нарушениями избирательных прав (по выборам Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания).

# Количественный состав Верховного Суда РФ был уста­новлен Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 марта 1992 г. (с поправкой). В штатную численность членов Суда входят 100 судей, Председатель, первый заместитель и пять заместителей Председателя, Председа­тель, заместитель Председателя и 6 судей военной коллегии Верховного Суда РФ. Заместители председателя и другие судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федера­ции Федерального Собрания по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верхов­ного Суда РФ.

Столь широкий количественный состав Верховного Суда РФ объясняется большим объемом его работы, что отража­ет соответствующую широкую деятельность судов общей юрисдикции. В 1999 г. ими было рассмотрено более 2,5 млн. гражданских дел, 2 млн. административных дел, осуждено более 1 млн. человек. Особенно быстро растет объем работы судов по гражданским делам. Штат судей судов общей юрис­дикции составляет 15 тыс. судей (фактически работает толь­ко 13 тысяч).

Председатель и заместители Председателя Верховно­го Суда организуют работу Верхов­ного Суда и обладают самостоятельными процессуальными правами.

***Председатель*** Верховного Суда приносит в пределах и порядке, установленных законом, протесты на реше­ния, приговоры, определения и постановления по судеб­ным делам, а в случаях и порядке, установленных зако­ном, вправе приостановить исполнение решений, приго­воров, определений и постановлений по судебным делам. Он организует работу по изучению и обобщению судебной практики, анализу судебной статистики; вносит представ­ления в государственные органы, общественные органи­зации и должностным лицам об устранении нарушений закона, причин и условий, способствовавших совершению правонарушений.

Председатель Верховного Суда созывает Пленум и Пре­зидиум Верховного Суда и председательствует на их засе­даниях, вносит на рассмотрение Президиума вопросы, тре­бующие его решения, может председательствовать в судеб­ных заседаниях коллегий Верховного Суда РФ при рассмот­рении любого дела.

***Заместители Председателя*** Верховного Суда РФ могут председательствовать в судебных заседаниях коллегий Вер­ховного Суда, приносят в пределах и порядке, установлен­ных законом, протесты на решения, приговоры, определе­ния и постановления по судебным делам, а в случае и в порядке, установленных законом, вправе приостановить ис­полнение решений, приговоров, определений и постановле­ний по судебным делам. Они осуществляют в соответствии с распределением обязанностей руководство работой судеб­ных коллегий и структурных подразделений аппарата Вер­ховного Суда.

***Пленум*** Верховного Суда действует в составе Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председа­теля и судей Верховного Суда РФ. В заседаниях Пленума участвуют Генеральный прокурор РФ (в обязательном по­рядке) и Министр юстиции РФ. Пленум рассматривает мате­риалы изучения и обобщения судебной практики и судебной статистики, а также представления Генерального прокурора РФ и Министра юстиции РФ и дает руководящие разъясне­ния судам по вопросам применения законодательства РФ. При обсуждении вопросов о даче судам руководящих разъясне­ний Пленум заслушивает сообщения председателей Верхов­ных Судов республик, краевых, областных, городских су­дов, судов автономной области и судов автономных округов, военных судов о судебной практике по применению законо­дательства.

***Президиум*** Верховного Суда состоит из 13 судей и утверждается Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основан­ному на представлении Председателя Верховного Суда РФ, в составе Председателя Верховного Суда РФ, его замести­телей, входящих в состав Президиума по должности, и су­дей Верховного Суда. Утверждение Президиума Верховно­го Суда производится при наличии положительного заклю­чения квалификационной коллегии судей Верховного Суда РФ. Заседания Президиума Верховного Суда проводятся не реже одного раза в месяц и правомочны при наличии боль­шинства членов Президиума.

Президиум Верховного Суда:

1) в пределах своих полномочий рассматривает судеб­ные дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обсто­ятельствам;

2) рассматривает материалы изучения и обобщения су­дебной практики, анализа судебной статистики;

3) рассматривает вопросы организации работы судебных коллегий и аппарата Верховного Суда;

- другие вопросы, относящиеся к его ведению.

***Судебная коллегия*** по гражданс­ким делам и Судебная коллегия по уголовным делам, а так­же Военная коллегия Верховного Суда утверждаются Пле­нумом Верховного Суда из числа судей Верховного Суда РФ. Председатель Верховного Суда в необходимых случаях вправе своим распоряжением привлекать судей одной кол­легии для рассмотрения дел в составе другой коллегии.

Судебные коллегии рассматривают в пределах своих полномочий дела в качестве суда первой инстанции, в кас­сационном порядке, в порядке надзора и по вновь открыв­шимся обстоятельствам. Они изучают и обобщают судеб­ную практику, анализируют судебную статистику и осу­ществляют другие полномочия, предоставленные им зако­нодательством.

***Военные суды*** входят в судебную систе­му Российской Федерации, являются федеральными судами и осуществляют правосудие в Вооруженных Силах Россий­ской Федерации, других войсках, а также в органах и фор­мированиях, в которых действующим законодательством предусмотрена военная служба. Они действуют на основе Закона РСФСР о судоустройстве 1981 г., Федерального за­кона 1994 г. Судьи военных судов назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Верхов­ного Суда РФ, основанному на заключении квалификацион­ных коллегий судей- этих судов.

Военнослужащие военных судов, Военной коллегии Вер­ховного Суда РФ и Управления военных судов Министер­ства юстиции РФ проходят военную службу в Вооруженных Силах РФ, входят в их штатную численность, на них рас­пространяются воинские уставы и положения, определяю­щие порядок прохождения военной службы, с учетом осо­бенностей, установленных Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", другими нор­мативными актами.

Председатель Военной коллегии Верховного Суда РФ, выполняя обязанности, присущие председателям других судебных коллегий, вносит в Военную коллегию Верховного Суда протесты на вступившие в законную силу решения, приговоры, определения военных судов видов Вооруженных Сил, округов, групп войск, флотов и постановления судей этих судов, а также вносит в военные суды видов Воору­женных Сил, округов, групп войск, флотов протесты на всту­пившие в законную силу решения, приговоры, определения военных судов армий, флотилий, соединений, гарнизонов и постановления судей этих судов. Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" от 31 де­кабря 1996 г. при Верховном Суде РФ предусмотрено созда­ние ***Судебного департамента***. Федеральным законом "О Су­дебном департаменте при Верховном Суде Российской Фе­дерации" от 8 января 1998 г.

Судебный департамент ха­рактеризуется как федеральный государственный орган, осуществляющий организационное обеспечение деятельно­сти судов, органов судейского сообщества, а также финан­сирования мировых судей. Департамент не вмешивается в осуществление правосудия.

**3. 1. 4. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации**

Арбитражная юстиция представляет собой отдельную форму судебной вла­сти. Арбитражные суды являются федеральными судами и входят в су­дебную систему РФ. Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражных су­дов в Российской Федерации устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "Об Арбитраж­ных судах в Российской Федерации" от 28 апреля 1995 г. и другими федеральными конституционными законами.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют: Высший Арбитражный Суд РФ; федеральные арбитражные суды округов; арбитражные суды республик, краев, областей, горо­дов федерального значения, автономной области, автоном­ных округов, т. е. субъектов РФ (см. Прилож. № 11[[176]](#footnote-177)).

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим вопросам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений:

* между юридическими лицами, гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющими статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке;
* между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, между субъектами РФ. (п. 1 ст. 22. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации).

К экономическим спорам относятся, в частности споры:

* о разногласии по договору, заключение которого предусмотрено законом или передача разногласий по которому на разрешение арбитражного суда согласована сторонами;
* об изменении условий или расторжении договоров;
* о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств;
* о признании права собственности;
* о возмещении убытков;
* о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном порядке;
* другие вопросы.

Деятельность арбитражных судов в Российской Феде­рации строится на основе принципов законности, независи­мости судей, равенства организаций и граждан перед зако­ном и судом, состязательности и равноправия сторон, глас­ности разбирательства дел.

Вступившие в законную силу судебные акты — решения, определения, постановления арбитражных судов обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат ис­полнению на всей территории Российской Федерации.

***Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ назна­чается на должность Советом Федерации Федерального Со­брания по представлению Президента РФ. Заместители Пред­седателя и другие судьи Высшего Арбитражного Суда на­значаются на должность Советом Федерации по представ­лению Президента РФ, основанному на представлении Пред­седателя Высшего Арбитражного Суда РФ.***

Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает в первой инстанции дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, не соответствующих закону и нару­шающих права и законные интересы организаций и граждан, а также экономические споры между Российской Федераци­ей и субъектами РФ, между субъектами РФ.

Суд также рассматривает дела в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов в Российской Федерации и пересматри­вает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты.

Беря во внимание изученное и проанализированное Постановление Конституционного Суда от 3 февраля 1999 г. по проверке соответствующих статей Арбитражно-процессуального кодекса, Одайник А. И. отметил, что положения этих статей о том, что поста­новления Президиума являются окончательными и не подлежат пересмотру именно в порядке надзора, не может рассматривать­ся как лишающее граждан права на судебную защиту. В случае, если Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ по резуль­татам рассмотрения дела в порядке надзора постановление уже вынесено, а нарушенные или оспариваемые права и законные интересы предприятии, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности тем не менее арбитражным судом в результате судебной ошибки не защищены, пересмотр такого судебного решения Президиу­мом возможен на дополнительной стадии — по вновь открывшим­ся обстоятельствам. Данная стадия, имеющая исключительный (чрезвычайный) характер, позволяет устранить допущенные су­дебные ошибки, которые не были или не могли быть выявлены ранее [[177]](#footnote-178) .

Правовая позиция, согласно которой окончательный характер постановлений надзорной инстанции не может рассматриваться как препятствие к возможности их пересмотра в дополнительной стадии — по вновь открывшимся обстоятельствам, в случае су­дебных ошибок, которые ранее не были или не могли быть выяв­лены, уже была выражена Конституционным Судом РФ в Поста­новлении от 2 февраля 1998 года по делу о проверке конституци­онности соответствующей статьи Уголовно-процессуального ко­декса РСФСР. Данная правовая позиция сформулирована в связи с рассмотрением соответствующих механизмов уголовного судо­производства в случаях судебной ошибки.

Вместе с тем такая же позиция применима и к оценке процедур, которые могут быть в аналогичных случаях использованы при пересмотре постановле­ний Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ. Автор работы считает, что судебное ре­шение не может быть признано справедливым и правосудным, а судебная защита — полной и эффективной, если допущена су­дебная ошибка, так как статья 14 (пункт 6) Международного пакта предусматривает, что судебное решение подлежит пересмотру, если "какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки".

Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право каждого на судебную защиту, что недопустимо. Поэтому, считает автор работы, законодатель, устанавливая порядок осу­ществления правосудия, обязан предусмотреть механизм (проце­дуру) исправления таких ошибок, в том числе на стадии пере­смотра судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Конституционный Суд РФ признал не соответствующей Консти­туции РФ статью Арбитражного процессуального кодекса постоль­ку, поскольку она служит основанием для отказа в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам постановлений Президи­ума Высшего Арбитражного Суда РФ в тех случаях, когда су­дебный акт принят в результате судебной ошибки, которая не была или не могла быть выявлена ранее.

Высший Арбитражный Суд РФ действует в составе: Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ; Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникаю­щих из гражданских и иных правоотношений; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникаю­щих из административных правоотношений.

***Пленум*** решает важнейшие вопросы деятель­ности арбитражных судов в Российской Федерации. Он дей­ствует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда, заместителей Председателя и судей Высшего Арбитражно­го Суда РФ. В заседаниях Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации вправе принимать участие чле­ны Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Генеральный прокурор РФ, Министр юстиции РФ, председатели арбитражных судов.

***Президиум*** Высшего Арбитражного Суда действует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда, его заместителей и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда. Кроме того, по решению Пле­нума в состав Президиума могут быть введены судьи Высше­го Арбитражного Суда. В заседаниях Президиума вправе принимать участие Генеральный прокурор РФ, Председа­тель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Министр юстиции РФ, председатели, заместите­ли председателей, судьи арбитражных судов и другие лица.

В Высшем Ар­битражном Суде создаются ***судебные коллегии*** из числа судей Высшего Арбитражного Суда. Эти коллегии рассматривают дела в первой инстанции, изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, а также осуществляют иные полномочия, пре­дусмотренные регламентом арбитражных судов.

В судебных коллегиях образовываются ***судебные соста­вы*** из числа судей, входящих в соответствующую коллегию. Они формируются Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ.

***Председатель*** Высшего Арбитражного Суда РФ является судьей и осуществляет процессуальные полномочия, установленные Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Он организует деятельность Высшего Арбитражного Суда и системы арбитражных су­дов в Российской Федерации, созывает Пленум и Президи­ум Высшего Арбитражного Суда и председательствует на их заседаниях, а также выносит на рассмотрение Пленума и Президиума вопросы, отнесенные Федеральным конституционным законом к их ведению, исполняет другие функции.

***Заместители Председателя*** Высшего Арбитражного Суда РФ являются судьями и осуществляют процессуальные пол­номочия, установленные Арбитражным процессуальным ко­дексом РФ. Они возглавляют судебные коллегии, организуют деятельность структурных подразделений аппарата Суда, системы арбитражных судов в Российской Федерации.

При Высшем Арбитражном Суде действует ***Совет председателей*** арбит­ражных судов в составе Председателя Высшего Арбитраж­ного Суда РФ и председателей арбитражных судов Россий­ской Федерации. Заседания Совета проводятся по мере не­обходимости.

Опыт работы арбитражных судов сви­детельствует о тенденции значительного роста споров, вытекающих из административно-право­вых отношений. По данным статистики, число та­ких дел систематически увеличивается. Харак­терны в этом отношении данные за 2000 г., в пер­вом полугодии которого по сравнению с аналогичным периодом 1999 г. их число выросло на 93.2% [[178]](#footnote-179). При этом самый значительный рост дали споры коммерческих организаций с налого­выми органами [[179]](#footnote-180).

Специфика рассмотрения арбитражными су­дами экономических споров, вытекающих из административно-правовых отношений, в опреде­ленной мере отражена в Арбитражном процессу­альном кодексе РФ, но, по-видимому, анализ практики судов в этой сфере потребует более тщательного учета административно-процессу­альных особенностей рассмотрения таких дел и обусловит внесение необходимых изменений и дополнений в АПК РФ.

***3. 2. Прокуратура РФ – важнейший независимый орган правоохраны***

**3. 2. 1. Система органов прокуратуры и их организация**

Говоря о системе органов прокуратуры, следует кратко вспомнить историю петровского времени. Учреждение прокуратуры того времени сопровождалось изданием примечательного законода­тельного акта, отразившего, в некотором смысле, императорскую идею правовой го­сударственности и раскрывавшего смысл проводимой реформы. Речь идет об Указе "О хранении прав гражданских" от 17 апреля 1722 г., в котором предусматривалось "Понеже ничто так ко управлению государства есть, как крепкое хранение прав граж­данских, понеже всуе законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая масть к масти... Буде же кто сей наш указ преступит под каков отго­воркою ни есть.., тот, яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смертию, без всякие пощады. И чтоб никто не надеялся ни на какие свои заслуги, ежели в сию вину попадет [[180]](#footnote-181). Наступившая после смерти Петра I проти­воречивая эпоха дворцовых переворотов не могла не отразиться соответствующим образом и на судьбе прокуратуры. В 1730 г. вдруг не оказалось ни генерал-прокурора, ни прокурора при Сенате, ни простых прокуроров при коллегиях, и никто не знал, куда они девались, хотя еще живы были люди, занимавшие эти должности. В Манифесте от 2 октября 1730 г. императрица Анна Иоанновна, восстанавливая прокуратуру, признавалась что, "каким указом оный чин по кончине дяди нашего отставлен и кем отрешен, того нам неизвестно". Вторично прокуратура была отменена в регентство Анны Леопольдовны [[181]](#footnote-182). Однако после непродолжительного периода некоторого забве­ния происходит рост значения прокуратуры. В ходе преобразований при Александре 1 в 1802-1812 гг. структуры государст­венного управления, а при Александре II проведения судебной реформы 1864 г. произошло слияние прокуратуры с министерством юстиции, и она в основных чертах строилась и действовала по французскому образцу. В частности, прокуратура полу­чила широкие полномочия по линии внутреннего управления судебной системой. По ст. 254 Учреждения судебных установлении от 20 ноября 1864 г. "Общий надзор за су­дебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства сосредото­чивается в лице министерства юстиции как генерал-прокурора" [[182]](#footnote-183).

В соответствии со ст. 253 чины прокурорского надзора "по праву наблюдателей за охранением законов" в случае обнаружения нарушений законов судебными местами и их должностными лицами обязаны принимать меры по их устранению, в частности сообщать об этом "председателям судебных мест", доносить и докладывать в порядке подчиненности прокурорам палат, а те - министру юстиции[[183]](#footnote-184). В пореформенный период надзорные функции прокуратуры стали постепенно восстанавливаться в полном объеме.

Про­куратура Российской Федерации не входит в судебную власть. Она составляет единую федеральную цен­трализованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъек­тов РФ, приравненные к ним военные и другие специали­зированные прокуратуры, научные и образовательные уч­реждения, являющиеся юридическими лицами, а также про­куратуры городов и районов, другие территориальные, во­енные и иные специализированные прокуратуры. Образо­вание, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осу­ществляются Генеральным прокурором РФ. Создание и дея­тельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются.

Организация и обеспе­чение деятельности органов военной прокуратуры имеют особенности. Струк­туру военной прокуратуры составляют Главная военная про­куратура, прокуратуры военных округов, групп войск, фло­тов и др. Органы военной прокуратуры возглавляет замести­тель Генерального прокурора РФ — Главный военный про­курор.

На должности военных прокуроров и следователей на­значаются офицеры, проходящие военную службу по кон­тракту или призыву и отвечающие требованиям Федераль­ного закона. По решению Генерального прокурора РФ или с его согласия на должности военных прокуроров и следова­телей могут быть назначены гражданские лица. Заместитель Генерального прокурора РФ — Главный военный прокурор назначается на должность сроком на пять лет. Главный воен­ный прокурор подчинен и подотчетен Генеральному проку­рору РФ.

В систему органов прокура­туры помимо органов Генеральной прокуратуры РФ входят:

прокуратуры республик, краев и областей, прокуратуры горо­дов, действующих на правах прокуратур областей к ним отно­сятся прокуратуры городов Москвы, Санкт-Петербурга), про­куратуры автономной области, автономных округов, районные, городские прокуратуры. В городах, где имеются районные про­куратуры, Генеральный прокурор может создавать городские прокуратуры с подчинением им районных прокуратур. В круп­ных городах в целях более оперативного руководства создают­ся прокуратуры городов, которые подчинены прокурору облас­ти, а сами, в свою очередь, имеют в подчинении районные про­куратуры. Они осуществляют главным образом организацион­ные функции.

В систему органов прокуратуры входят также военные про­куратуры, прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительно-трудовых учреждениях, транспортные и природоохранительные прокуратуры, которые могут образовывать­ся Генеральным прокурором РФ и приравниваются к проку­ратурам областей или районов.

Военная прокуратура хотя и входит в единую систему орга­нов прокуратуры, но является автономной системой и только в своей верхней части входит в состав Генеральной прокурату­ры РФ, в которой действует Главная военная прокуратура, надзирающая за исполнением законов в Вооруженных Силах. В остальной своей части построение органов военной прокура­туры соответствует построению военных судов. Нижним зве­ном системы являются прокуратуры гарнизонов, армий, фло­тилий и соединений, а средним звеном — прокуратуры видов Вооруженных Сил, военных округов, групп войск и флотов.

Структура органов прокуратуры обычно определяется как внутренняя организация прокуратур, входящих в систему ор­ганов прокуратуры.

В Генеральной прокуратуре РФ имеются управления и от­делы, начальники и заместители начальников которых назна­чаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором РФ и являются соответственно его старшими по­мощниками. Генеральный прокурор имеет также помощников по особым поручениям. В управлениях и отделах имеются стар­шие прокуроры и прокуроры, старшие следователи по особо важным делам и следователи по особо важным делам. Они, а также главный бухгалтер Генеральной прокуратуры назнача­ются на должность и освобождаются от нее Генеральным про­курором.

Прокуратуру республики в составе Российской Федерации, прокуратуру края, области, автономного округа, приравненные к ним прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей, назна­чаемых Генеральным прокурором РФ.

В прокуратуре республики в составе Российской Федера­ции, прокуратуре края, области, городов Москвы и Санкт-Пе­тербурга, автономной области, автономного округа, приравнен­ных к ним прокуратурах образуются управления и отделы, начальники и заместители начальников которых назначаются на должность и освобождаются от нее прокурорами, возглав­ляющими эти прокуратуры, и являются соответственно их стар­шими помощниками и помощниками.

В названных прокурату­рах имеются старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, следователи по особо важным делам и старшие следо­ватели, которые назначаются на должность и освобождаются от нее соответствующими прокурорами. Прокуроры республик в составе Российской Федерации, городов Москвы и Санкт-Пе­тербурга могут иметь помощников по особым поручениям.

Прокуратуру города и района, приравненныек ним проку­ратуры возглавляют соответствующие прокуроры. В прокура­туре имеются первый заместитель, заместители, старшие по­мощники и помощники прокуроров, старшие следователи и следователи (в прокуратуре города — следователи по особо важным делам), назначаемые на должность и освобождаемые от нее прокурором соответствующей республики в составе Рос­сийской Федерации, края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономного округа.

**3. 2. 2. Основные направления прокурорского надзора**

Статья о прокуратуре в Конституции РФ помещена в гл. 7, которая называется "Судебная власть". Прокуратура определена как единая центра­лизованная система органов. Централизация - это система управления, руководства [[184]](#footnote-185). Считаю, что даже такое формально-логически-лингвистическое толкование содержа­ния ст. 129 Конституции дает право на вывод, что прокуратуре свойственны надзор­ные функции, они сохраняются за ней. Таким образом, по своей государственно-пра­вовой и политической природе прокурорский надзор является основной формой выс­шего государственного надзора за исполнением законов на всей территории Российской Федерации.

Старший прокурор управления Генеральной прокуратуры РФ Костенко А. И., анализируя исторический опыт государственного управления в России, обратил внимание на одну из наиболее серьезных болезней аппарата государства - бюрократизм. Во все времена бюрократизм проявлял себя как сила самодовлеющая, стремящаяся обособиться от центральной власти и нужд общества. Одним из проявлений бюро­кратизма он назвал противоречия между государственной властью в центре и на мес­тах, а также внутри самой власти. Конкретно это выражается в неисполнительности чиновников, обмане, мздоимстве, казнокрадстве, а в целом в пренебрежении интере­сами государства и народа [[185]](#footnote-186) .

Понимание этого явления и привело в свое время Петра I к необходимости учреждения проку­ратуры в России в ходе реформы системы государственного управления в первой чет­верти XVIII в. По его замыслу прокурорский надзор был сформулирован как институт контроля за деятельностью государственного аппарата и, в первую очередь за Сенатом, ставшим по Указу "О должности Сената" от 27 апреля 1722 г. законосовещательным и высшим органом подзаконной исполнительной власти. Впервые в исто­рии Российского государства учреждалась прокуратура - тремя петровскими указами:

* "Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, так же во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору от 12 января 1722 г;
* "Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах ком­петенции надворных судов в делах по доносам фискальских и прочих людей" от 18 января 1722 г;
* "О должности генерал-прокурора" от 27 апреля 1722 г.

По свидетельству В.О. Ключевского, Петр I долго размышлял над утверждением прокуратуры и работал над законопроектами непосредственно [[186]](#footnote-187). Устройство надзора за высшим учреждением, которое само надзирало за всем управлением, было, по мнению известного историка, мудреным делом, его надо было согласовывать с формами ответственности. Состояние работы государственного аппарата той поры он оцени­вает так: "Непослушание чиновников предписаниям высшего начальства и даже царс­ким указам стало при Петре I настоящей язвой управления, превосходившей даже смелость старых московских дьяков, которые, бывало, на 15-м указе непременно пос­лать подьячего по делу стойко помечали: "И по тому его великаго государя указу подъячий не послан". Не помогали ни штрафы, ни угрозы лишить чина и "весьма отставить", ни даже сослать на каторгу"42. Указ "О должности генерал-прокурора" поставил прокурора над Сенатом и в прямое подчинение императору: "Генерал-про­курор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах... истинно, ревностно и порядочно без потеряния времени по регламентам и указам отправлял", "также должны накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал"[[187]](#footnote-188).

Прокуратура Российской Федерации осуществляет:

1. Надзор за исполнением законов;

2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и граж­данина;

3. Надзор за исполнением законов органами, осуществ­ляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4. Надзор за исполнением законов администрациями орга­нов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу[[188]](#footnote-189).

В числе основных направлений прокурорского надзора можно назвать следующие:

***1. Предметом надзора является исполнение законов*** федеральными министерствами и ведомствами, представи­тельными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органа­ми военного управления, органами контроля, их должност­ными лицами, а также соответствие законам издаваемых им правовых актов. При осуществлении надзора органы про­куратуры не подменяют иные государственные органы. При этом прокурор вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения, проверяемых органов, требо­вать от руководителей и других должностных лиц предос­тавления необходимых документов и материалов, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу на­рушений законов.

***2. Осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина*** состоит в рассмотрении и проверке заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъяснении постра­давшим порядка защиты их прав и свобод, принятии мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечении к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещении причиненного ущерба. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и граж­данина также предусматривает возможность использования процедуры протеста и представления.

***3. Надзор за исполнением законов органами, осуще­ствляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие*** преследует цель соблюдения прав и свобод человека и гражданина, установ­ленного порядка разрешения заявлений и сообщений о со­вершенных и готовящихся преступлениях, выполнения опе­ративно-розыскных мероприятий и проведения расследова­ния, а также обеспечения законности решений, принимае­мых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Пол­номочия прокурора по надзору в этой области устанавли­ваются уголовно-процессуальным законодательством РФ и другими федеральными законами. Указания Генерального прокурора РФ по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

**4. *Предметом надзора за исполнением законов ад­министрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задер­жанных и заключенных под стражу являются:***

- законность нахождения лиц в местах содержания за­держанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняю­щих наказание и меры принудительного характера, на­значаемые судом;

- соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

- законность исполнения наказания, не связанного с ли­шением свободы.

При осуществлении надзора прокурор вправе посещать в любое время соответствующие органы и учреждения, оп­рашивать задержанных, заключенных под стражу, осужден­ных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характе­ра, требовать от администрации создания условий, обеспечи­вающих права задержанных, заключенных под стражу, осуж­денных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осуж­денных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, кар­цера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Какие варианты прокурорского надзора можно предложить?

Точиловский В. Н. настаивает на коренной перестройке прокурорского надзора [[189]](#footnote-190). В.Г. Даев, С.П. Гусев, В.Г. Демин и другие считают, что прокуратуру следует освободить от обязанностей, несовместимых с реализацией ее надзорной функции [[190]](#footnote-191). А Демин В. Г. полагает, что прокуратура как орган надзора за исполнением законов должна быть включена в организационную структуру Министерства юстиции РФ[[191]](#footnote-192) 46. Такую позицию можно усмот­реть и в том, что перед указанными органами в последнее время возникли проблемы наполнения своей деятельности реальным содержанием, и они были бы не прочь подчинить себе прокуратуру, тем более что прокуратура уже находилась в ведении наркомюста. Автор работы высказывает предположение, что в результате предстоящей правовой реформы прокуратура вернется в то лоно, из которого вышла, т.е. в суд.

Точиловский В. Н. оказался активным сторонником подчинения прокуратуры судебному ведомству. Он утверждает, что уголовное преследование и поддержание государственного обвинения - это все, чем должна заниматься прокуратура[[192]](#footnote-193). Такую же позицию занимает и автор данной работы, считающий, что в современных условиях главным направлением в деятельности прокуратуры должна быть борьба с преступ­ностью. Костенко А. И. и некоторые другие авторы концепции прокурорского надзора считают, что подчинение прокуратуры исполнительной либо судебной власти в настоящий момент может разрушить сложившуюся в государстве систему "сдержек и противовесов", усилить опасность нарушения законов.

И исполнительные органы, и судебная власть, так или иначе, применяют законы, и нарушения Конституции, Феде­ральных законов органами исполнительной власти, судами могут быть чреваты са­мыми тяжкими последствиями [[193]](#footnote-194). Это мнение совпадает с суждениями автора исследования, высказывающего свою точку зрения: если не иметь независимого от судов прокурорского надзора, то практически выпадет одно из ведущих звеньев механизма реагирования на нарушения законов судами, а если подчинить прокуратуру исполнительной власти, то получится, что последняя будет осуществлять надзор за исполнением законов самими представительными органами и в определенной мере - за судебной властью.

Весьма спорным является и то, что основной функцией прокуратуры должна стать "обвинительная власть в государстве", т.е. возбуждение уголовного преследования и поддержания государственного обвинения. По мнению В.М. Савицкого, общий надзор за соблюдением законов как самостоятельное направление прокурорской работы себя не оправдал и если его сохранять, то необходимо ограничить такой надзор вопросами охраны прав и законных интересов граждан; прокуратура не вправе осуществлять контроль за законностью в деятельности местных органов власти и управления[[194]](#footnote-195).

С этой позицией не согласен Клочков В. В. Он исходит из того, что со временем границы надзора за соответствием закону деятельности многочисленных учреждений начнут сужаться, но будет существовать надзор за соответствием закону деятель­ности контролирующих органов, а также исполнительных органов по обеспечению прав граждан. По его мнению, важно четко определить в законодательстве право прокуратуры осуществлять надзор за соответствием всех правовых актов и любой дея­тельности государственных органов правам и свободам граждан, учитывая, что это - конституционное требование. Прокурорский надзор за соответствием законам дея­тельности и актов исполнительной власти представляет собой надежное средство обеспечения функционирования исполнительной власти в пределах ее компетенции, установленной законодательством [[195]](#footnote-196). И об этом убедительно свидетельствует практи­ка органов прокуратуры. Так, только в 1999 г. ими выявлено 197 423 нарушения законов и 72 094 незаконных нормативных акта. При этом в представительных и ис­полнительных органах власти соответственно — 9741 и 5908 нарушений.

Проработка рассматриваемых вопросов ло­гично обращает внимание автора данной работы к необходимости широких сравнительных исследований, изучения зарубежного опыта правоохранительной деятельности. Он отмечает, что при ссылках на зарубежное законодательство и практику его применения важно соблюдать корректность, чтобы избегать необоснованных обобщений, когда опыт одной страны или даже одного субъекта федерации выдается за опыт всех развитых стран или когда, предлагая ту или иную западную модель, ссылаются лишь на законодательство, оставляя вне поля зрения практику его применения. При популяризации зарубежного опыта редко приводятся отрицательные оценки этого опыта на его родине, замалчивается также, что многие зарубежные исследователи отдают предпочтение нашим моделям. Надо принимать во внимание то, трактует автор, что каждый отдельный институт в зару­бежных системах - это всего лишь компонент отлаженного и сбалансированного пра­воохранительного механизма. Следовательно, изучение прогрессивного опыта госу­дарственного строительства должно вестись на комплексной основе. Данное положение в полной мере касается различных аспектов реорганизации про­курорского надзора.

В этом контексте весьма сомнительными, по суждению автора работы, представляются пред­ложения передать прокуратуру в судебное ведомство и слить ее с Министерством юстиции, подтверждаемые ссылками на опыт США и Франции.

**3. 2. 3. Полномочия прокуратуры**

Действуя в пределах компетенции, установленной законом, прокуратура выполняет возложенные на нее задачи и функции в строгом соответствии с Консти­туцией и законами Российской Федерации, независимо от органов представительной и исполнительной властей, политических партий и других общественных объединений, должностных лиц и граждан. Вмешательство в законную деятельность органов про­куратуры, от кого бы то оно ни исходило и в какой бы форме ни выражалось, недо­пустимо и влечет за собой установленную законом ответственность.

Представляется, что место прокуратуры в механизме государственной власти не определяется включением норм о прокуратуре в главу "Судебная власть". Такой подход, хотя и нацеливает на более тесное сотрудничество прокуратуры с судебной властью, в большей мере носит юридико-технический, нежели концептуальный харак­тер. Само существование прокуратуры и ее успешная деятельность как специфи­ческого самостоятельного государственного органа возможны тогда, когда все ее органы составляют, как это и определено в ст. 129 Конституции, единую централи­зованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Гене­ральному прокурору. Именно такое построение позволяет органам прокуратуры дейст­вовать в едином направлении и осуществлять государственный надзор за исполнением законов, независимо от каких бы то ни было других государственных органов и долж­ностных лиц.

Организация и порядок деятельности прокуратуры РФ и полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ (ст. 129), Федеральным законом "О Прокуратуре Российской Федерации" от 17 ноября 1995 г. и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федера­ции. На прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему проку­роры координируют деятельность по борьбе с преступнос­тью органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, органов налоговой полиции, органов таможен­ной службы и других правоохранительных органов. В целях обеспечения этой координации прокурор созывает коорди­национные совещания, организует рабочие группы, истре­бует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положени­ем о координации деятельности по борьбе с преступностью, утверждаемым Президентом РФ.

Генеральный прокурор РФ принимает участие в засе­даниях Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ. Он вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граж­дан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В пределах своей компетенции прокурор приносит в вышестоящий суд кассационный или частный протест на незаконное или необоснованное решение, приговор, опре­деление или постановление суда. Прокурор вправе в преде­лах своей компетенции истребовать из суда любое дело или категорию дел, по которым решение, приговор, определе­ние или постановление вступили в законную силу. Усмот­рев, что решение, приговор, определение или постановле­ние суда являются незаконными или необоснованными, прокурор приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору. Принесение Генеральным прокурором РФ протеста на приговор, кото­рым в качестве меры наказания назначена смертная казнь, приостанавливает его исполнение.

Прокурор при установлении в ходе осуществления сво­их полномочий необходимости совершенствования действу­ющих нормативных правовых актов вправе вносить в зако­нодательные органы и органы, обладающие правом законо­дательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об от­мене или о принятии законов и иных нормативных право­вых актов. Такое право делает прокуроров активными учас­тниками правотворческой деятельности.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочи­ями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, при­нятое прокурором, не препятствует обращению лица за за­щитой своих прав в суд.

Главный военный прокурор и подчиненные ему проку­роры обладают в пределах своей компетенции полномочия­ми, установленными Законом, и осуществляют их незави­симо от командования и органов военного управления в со­ответствии с законодательством Российской Федерации. Военные прокуроры также вправе участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления, назначать вневедомственные ревизии и проверки, требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых и гарнизон­ных гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, немедленно освобождать из га­уптвахт, иных мест содержания задержанных и заключен­ных под стражу лиц, незаконно там находящихся.

В этих целях прокуратура осуществляет надзор за ис­полнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их дол­жностными лицами, а также за соответствием законам изда­ваемых ими правовых актов.

В.Н. Точиловский, аргументируя свою позицию, приводит те из высказываний Н.В. Муравьева, в которых говорится о назначении прокуратуры как органе уголовного преследования: в частности, что прокуратура - исключительно специальный орган публичного пресле­дования, строго замкнутый в этой сфере и изменяющий своему назначению, как только из нее выходит, что прокуратура должна сосредоточиться именно на этой области, "поскольку она не располагает возможностью охватить все"[[196]](#footnote-197).

Но как глу­боко и широко мыслящий ученый, Н.В. Муравьев видел и те тенденции, которые определяют динамику функций прокуратуры с изменением общественных условий. Разрабатывая классификацию прокуратуры разных исторических и региональных типов, он еще тогда подметил особенности российской правовой действительности, которые на историческую перспективу определяют существо специфики прокурор­ского надзора. По этому поводу им было высказано суждение почти пророческого характера: "Русская действительность, отразившаяся на законе и еще больше на практике его применения, наложила на русскую прокуратуру настолько

своеобразный отпечаток, что в ней, быть может, со временем образуется новый, самостоятельный тип этого учреждения” [[197]](#footnote-198).

Несмотря на то, что уже проявились тен­денции в сторону перераспределения функциональной нагрузки от прокуратуры к дру­гим органам (например, Конституционному суду РФ, судебным и контрольным органам), она не утратила своеобразия. В этом контексте прокурорский надзор как будто не вписывается в систему разделения властей, и в известной степени он про­должает оставаться "всеобъемлющим" [[198]](#footnote-199).

В наших условиях прокуратура выполняет функции одного из элементов системы "сдержек и противовесов", устанавливает и принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили (законодательной, исполнительной, судебной властей). Все они взаимодействуют друг с другом и как единая государст­венная власть должны быть заинтересованы в сохранении и укреплении законности, обеспечивать которую призвана прокуратура. Автор данной работы подчеркивает, что без соблюдения законности не может быть сильной, успешно выполняющей свои задачи государственной власти. Если же настаивать на принципе разделения властей в его классическом виде, то возникает вопрос: какое место должна занимать прокуратура среди государственных структур?

Авторы концепции развития прокуратуры на переходный период счи­тают, что по своей государственно-правовой и политической природе, прокурорский надзор является основной формой высшего государственного надзора за исполнением законов на всей территории страны. Термином "прокурорский надзор" может обоз­начаться достаточно разнородный класс социальных явлений. Несмотря на свою оче­видность, данное обстоятельство в исследованиях, посвященных деятельности проку­ратуры, не отражено. Но именно с уяснением этого вопроса традиционно начинаются все отраслевые курсы научных юридических дисциплин. В наиболее распространенном значении прокурорский надзор - это сфера государственной деятельности, осуществ­ляемая органами прокуратуры[[199]](#footnote-200).

До недавнего времени прокуратура считалась своего рода контрольным органом законодательной власти. Этому соответствовали порядок назначения Генерального прокурора на должность Верховным Советом РФ по представлению его Председателя и подотчетность Генерального прокурора только высшему законодательному органу.

***3. 3. Иные правоохранительные органы***

К числу иных правоохранительных органов можно отнести: органы безопасности РФ, министерство внутренних дел, таможенные органы, органы налоговой полиции, органы юстиции, некоторые другие. Вкратце опишем названные.

**Система органов безопасности РФ**

Несмотря на значительное количество публикаций, посвя­щенных проблемам обеспечения безопасности в Российской Федерации, в теории и до настоящего времени не выработано единого подхода к определению системы органов безопасности и не определен исчерпывающим образом перечень ее элементов.

Правовым актом, положившим начало формированию сис­темы органов безопасности России, является Закон РФ “О безопасности”[[200]](#footnote-201), действующий и до настоящего времени. Конеч­но, после принятия в 1993 г. Конституции РФ многие его поло­жения требуют корректировки. Однако, некоторые положения комментируемого Закона, к сожалению, не получили дальней­шего развития в теории и в законодательстве[[201]](#footnote-202). Речь идет о за­креплении в норме права одного из принципов — соблюдении баланса жизненно важных интересов личности, общества и го­сударства, т.е. не приоритет, а паритет лежит в основе обеспече­ния прав и законных интересов личности, общества и государства. Пожалуй, это один из немногочисленных (если не единствен­ный) правовых актов, в котором закреплена идея равного обес­печения интересов личности, общества и государства.

Основными функциями системы органов безопасности являются:

* выявление и прогнозирование внутренних и внешних yгроз жизненно важным интересам объектов безопасности;
* осуществление комплекса оперативных и долговременны мер по их предупреждению и нейтрализации;
* создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности;
* управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;
* другие функции.

Общее руководство деятельностью органов безопасности осуществляет Президент РФ.

Буквальное толкование ст. 2 Закона РФ “О безопасности” позволяет относить к системе органов безопасности практиче­ски все государственные органы, независимо от их принадлеж­ности к ветвям власти, общественные организации и объедине­ния, и даже отдельных физических лиц. Как подметил ведущий научный сотрудник Российской правовой академии при Министерстве юстиции РФ, кандидат юридических наук Фоков А. П., указанная норма нуждается в корректировке путем приведения ее в соот­ветствие с формирующейся российской системой права[[202]](#footnote-203).

В пере­чень системы органов безопасности не могут быть включены органы законодательной власти и судебные органы хотя бы по­тому, что Президент РФ не осуществляет никакого руководства указанными органами, что является недопустимым в правовом государстве[[203]](#footnote-204). Кроме того, констатирует он, для органов законодательной и судеб­ной ветвей власти обеспечение безопасности не является при­оритетным (основным) направлением деятельности. Органами безопасности могут являться лишь некоторые органы исполни­тельной власти. К органам безопасности можно отнести следующие:

* органы федеральной службы безопасности;
* органы внешней разведки;
* органы пограничной службы и пограничные войска Феде­ральной пограничной службы РФ (ФПС РФ);
* федеральные органы правительственной связи и информа­ции;
* федеральные органы государственной охраны.

Рассмотрим эти органы вкратце.

Правовую основу организации и деятельности ***органов феде­ральной службы безопасности*** составляет Федеральный закон РФ от 22.02.1995 г. “Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федераций”[[204]](#footnote-205).

В соответствии со ст. 2 указанного Закона органы федераль­ной службы безопасности представляют собой единую центра­лизованную систему*,* в которую входят:

* Федеральная служба безопасности РФ;
* управления (отделы) Федеральной службы безопасности РФ по отдельным регионам и субъектам РФ (территори­альные органы безопасности);
* управления (отделы) Федеральной службы безопасности РФ в Вооруженных Силах РФ, войсках и иных воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках).

Автор данного исследования, проанализировав приведенные нормы права, считает, что система органов федеральной службы безопасности соответствует феде­ративному устройству и административно-территориальному делению Российской Федерации, а также ее военно-администра­тивному делению. Он обращает внимание, что управления (отде­лы) Федеральной службы безопасности РФ по отдельным ре­гионам и субъектам РФ поименованы в Законе территориаль­ными органами безопасности. Управления (отделы) ФСБ РФ в Вооруженных Силах РФ, войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления поименованы как органы безопас­ности в войсках.

Высшим звеном в системе органов федеральной службы безо­пасности является Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ст. 3 Закона). Основными задачами ФСБ России являются:

* руководство органами федеральной службы безопасности и подчиненными им предприятиями, организациями, учебными заведениями, научно-исследовательскими, экс­пертными и военно-медицинскими учреждениями и под­разделениями, военно-строительными подразделениями, центрами специальной подготовки, подразделениями спе­циального назначения, а также организация их деятель­ности;
* выявление, предупреждение и пресечение разведыватель­ной и иной деятельности специальных служб и организа­ций иностранных государств, отдельных лиц, направлен­ной на нанесение ущерба безопасности РФ;
* другие задачи.

Структурными элементами ФСБ РФ явля­ются следующие:

* Руководство;
* Департамент контрразведки;
* Департамент по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом;
* Департамент экономической безопасности;
* Департамент анализа, прогноза и стратегического плани­рования.
* Департамент организационно-кадровой работы;
* Департамент обеспечения деятельности;
* Управление военной контрразведки;
* Следственное управление;
* Управление собственной безопасности;
* Управление делами;
* Договорно-правовое управление.

Существует внешняя и внутренняя разведка.

Для осуществления разведывательной деятельности органам ***внешней разведки*** предоставлены следующие полномочия:

* ***установление на конфиденциальной основе отношений сотрудничества с лицами, добровольно давшими на это согласие[[205]](#footnote-206);***
* осуществление мер по зашифровке кадрового состава и по организации его деятельности с использованием в этих целях иной ведомственной принадлежности;
* использование в целях конспирации документов, зашиф­ровывающих личность сотрудников кадрового состава, ведомственную принадлежность подразделений, организа­ций, помещений и транспортных средств органов внешней разведки;
* взаимодействие с федеральными органами исполнитель­ной власти, осуществляющими контрразведывательную деятельность, и федеральными органами государственной охраны;

В перечень системы органов безопасности входят органы ***по­граничной службы и пограничные войска*** Федеральной пограничной службы Российской Федерации (ФПС РФ). Базовым нормативным актом, регулирующим организацию охраны Государственной границы, а также полномочия органов ее обеспечивающих, яв­ляется Закон РФ от 01.04.1993 г. “О Государственной границе Российской Федерации”[[206]](#footnote-207) с изменениями и дополнениями.

Федеральная пограничная служба РФ возглавляет единую централизованную систему, включающую в себя:

* органы пограничного контроля;
* орган внешней разведки;
* оперативные органы, осуществляющие разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятель­ность, деятельность по обеспечению собственной безопас­ности системы ФПС РФ;
* органы пограничной стражи и другие органы пограничной службы, предусмотренные федеральным законодательством;
* пограничные войска ФПС РФ;
* военные образовательные учреждения профессионального образования, предприятия, учреждения и организации, на­ходящиеся в подчинении ФПС РФ.

Основными функциями ФПС РФ являются:

* участие в разработке и реализации государственной погра­ничной политики РФ и федеральных пограничных про­грамм;
* участие в подготовке законодательных актов и разработка нормативно-правовых актов по вопросам защиты Государ­ственной границы, территориального моря, континенталь­ного шельфа и исключительной экономической зоны РФ;
* др.

Автор настоящей работы, проанализировав приведенные нормы, пришел к выводу, что в основе системе федеральных органов правительственной связи и информации лежит федеративное устройство Российской Федерации и ее территориально - административное деление.

Высшее звено этой системы - Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ.

***Государственная охрана*** в Законе определена как функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспече­ния безопасности объектов государственной охраны на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер. Государ­ственная охрана осуществляется путем:

* предоставления объектам государственной охраны персо­нальной охраны, специальной связи и транспортного об­служивания, а также информации об угрозе их безопасно­сти;
* осуществления в соответствии с федеральным законода­тельством оперативно-розыскной деятельности в целях реализации полномочий соответствующих государствен­ных органов обеспечения безопасности;
* проведения охранных и других мероприятий.

В настоящее время единственным органом, осуществляю­щим государственную охрану, является Федеральная служба ох­раны РФ.

*Основными задачами ФСО РФ* являются:

* прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществле­ние комплекса мер по предотвращению этой угрозы;
* обеспечение безопасности объектов государственной охра­ны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;
* выявление, предупреждение и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны;
* другие задачи.

В области обороны и безопасности в число федераль­ных органов исполнительной власти также входят: Мини­стерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бед­ствий, Государственный таможенный комитет РФ, Феде­ральная пограничная служба РФ, Служба внешней развед­ки РФ, Федеральная служба железнодорожных войск РФ, Федеральная служба налоговой полиции РФ, Федеральная служба охраны РФ, Федеральное агентство правитель­ственной связи и информации при Президенте РФ, Феде­ральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности. Сложный характер функций некоторых из этих органов позволяет рассматривать их и в других группах ми­нистерств и ведомств.

Государственная таможенная служба РФ

Структура правоохранительных подразделений Государственного Таможенного Комитета на современном этапе имеет трехуровневую схему:

1. На уровне Государственного Таможенного Комитета России - Управление по борьбе с контрабандой и нарушением таможенных правил, которое включает в себя:

- отдел организации дознания;

- отдел таможенных расследований;

- отдел расследования уклонений от таможенных платежей;

- отдел по борьбе с особо опасными видами контрабанды;

- отдел по борьбе с контрабандой наркотиков;

- отдел сотрудничества с правоохранительными органами зарубежных стран;

- информационно-аналитический отдел;

- отряд быстрого реагирования.

2. На уровне Региональных Таможенных Управлений созданы:

- Отдел таможенных расследований;

- Отдел дознания;

- Отдел по борьбе с таможенными правонарушениями;

- Отдел по борьбе с контрабандой наркотиков;

3. На уровне таможен созданы:

- Отдел таможенных расследований;

- Отдел дознания;

- Отдел по борьбе с таможенными правонарушениями;

- Отдел по борьбе с контрабандой наркотиков.

Особое положение в структуре таможенных органов занимают отделы собственной безопасности, которые имеют только вертикальное подчинение.

Все указанные структурные подразделения имеют горизонтально-вертикальное подчинение.

Нормативным актом, определившим основы органи­зации и деятельности таможенных органов, является Таможен­ный кодекс Российской Федерации[[207]](#footnote-208) (ТК РФ) с изменениями и дополнениями от 19.05.1995 г.[[208]](#footnote-209), от 27.12.1995 г.[[209]](#footnote-210), от 18.06.1997 г.[[210]](#footnote-211), от 23.12.1998г.[[211]](#footnote-212) Большинство положений ТК РФ вступило в действие с момента его опубликования, т. е. с 05.08.1993 г.3

В ТК РФ определено, что таможенные органы, являющиеся правоохранительным органом, составляют единую систему, включающую в себя следующие элементы:

- Государственный таможенный комитет;

- региональные таможенные управления;

- таможни;

- таможенные посты.

Это единственная из рассмотренных систем, которая в наименьшей мере соответствует федеративному устройству Рос­сийской Федерации и ее административно-территориальному делению.

Таможенные органы РФ выполняют следующие основные функ­ции:

* участвуют в разработке таможенной политики и реализуют эту политику;
* обеспечивают соблюдение законодательства, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы;
* взимают таможенные пошлины, налоги и иные таможен­ные платежи; участвуют в разработке мер экономической политики в отношении товаров, перемещаемых через та­моженную границу **РФ,** реализуют эти меры;
* обеспечивают соблюдение разрешительного порядка пере­мещения товаров и транспортных средств через таможен­ную границу РФ, др. [[212]](#footnote-213).

Органы налоговой полиции России

Федеральные органы налоговой полиции являются право­охранительными органами и составной частью сил обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. при Государственной налоговой службе России было создано Главное управление налоговых расследований - налоговая поли­ция.

Однако самостоятельным правоохранительным органом она стала после вступления в силу Закона РФ “О федеральных органах налоговой полиции” (от 15 июля 1993 г.), определившего право­вые основы, принципы организации и деятельности, систему и структуру, а также полномочия налоговой полиции.

В соответствии с данным законом федеральным органам на­логовой полиции вменяется в обязанность:

* выявление, предупреждение и пресечение налоговых пре­ступлений и правонарушений.
* обеспечение безопасности деятельности государственных налоговых инспекций, защиты их сотрудников от проти­воправных посягательств, при исполнении служебных обязанностей;
* предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах.

Систему федеральных органов налоговой полиции составляют:

1.Федеральная служба налоговой полиции Российской Фе­дерации на правах Государственного комитета Российской Федерации;

2. Органы Федеральной службы налоговой полиции по рес­публикам, краям, областям, городам федерального значе­ния, автономным областям, автономным округам (управ­ления, отделы - территориальные органы);

3. Органы налоговой полиции районов в городах Москве и Санкт-Петербурге, а также межрайонные отделы управле­ний, отделов Федеральной службы налоговой полиции (местные органы налоговой полиции).

В федеральных органах налоговой полиции в установленном законодательством Российской Федерации порядке могут созда­ваться организации, необходимые для обеспечения их деятель­ности.

Общее руководство деятельностью Федеральной службы на­логовой полиции осуществляет директор Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации (в ранге председателя Государственного комитета Российской Федерации), который назначается на должность и освобождается от должности Прези­дентом РФ по представлению председателя правительства Рос­сийской Федерации.

Общее руководство деятельностью федеральных органов на­логовой полиции и координацию их деятельности с деятельнос­тью других правоохранительных, налоговых и иных государст­венных органов осуществляет директор Федеральной службы на­логовой полиции Российской Федерации.

Первый заместитель директора Федеральной службы налого­вой полиции (в ранге первого заместителя председателя Госу­дарственного комитета Российской Федерации) и заместитель директора Федеральной службы налоговой полиции, назначаются на должность и освобождаются от должности правительством Российской Федерации по представлению директора Федераль­ной службы налоговой полиции РФ.

Начальники управлений Федеральной службы налоговой по­лиции по республикам назначаются на должность и освобожда­ются от нее директором Федеральной службы налоговой полиции России по согласованию с правительствами республик в составе Российской Федерации.

В Федеральной службе налоговой полиции и управлениях налоговой полиции по республикам, в качестве совещательного органа – образуются коллегии, персональный состав и порядок работы которых по представлению соответственно директора Фе­деральной службы налоговой полиции Российской Федерации и начальников управлений Федеральной службы налоговой поли­ции по республикам, утверждаются соответственно правительст­вом Российской Федерации и директором Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации.

Министерство внутренних дел РФ

Это Министерство наряду с другими обеспечивает выполнение общих задач, сформулированных в Законах РФ "О безопасности", "Об оперативно-розыскной деятельности" и "О милиции", в прак­тической деятельности опирается на Положение о МВД РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г.

Министерство подчиняется Президенту РФ и возглавляет систему ор­ганов внутренних дел по всей стране.

Министерство внутренних дел участвует в выполне­нии федеральных и региональных программ борьбы с пре­ступностью, осуществляет оперативно-розыскную деятель­ность, производство дознания и предварительного след­ствия по уголовным делам, организует розыск лиц, совер­шивших преступление, проводит проверки и ревизии фи­нансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреж­дений и организаций независимо от форм собственности, осуществляет борьбу с организованной преступностью и терроризмом, обеспечивает охрану важных государствен­ных объектов, руководит Государственной автомобильной инспекцией и Государственной противопожарной службой, организует деятельность по решению вопросов граждан­ства, въезда и выезда из РФ, выбора места жительства, осуществляет руководство внутренними войсками, отря­дами милиции особого назначения и милиции обществен­ной безопасности и др.

В соответствии с Положением о Министерстве внут­ренних дел Российской Федерации [[213]](#footnote-214) на МВД России возложены следующие основные задачи:

* разработка и принятие в пределах своей ком­петенции мер по защите прав и свобод челове­ка и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению обществен­ного порядка и общественной безопасности;
* организация и осуществление мер по предуп­реждению и пресечению преступлений и адми­нистративных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений;
* другие задачи.

Деятельность МВД Российской Федерации стро­ится в соответствии спринципами законности, гума­низма, уважения прав человека, гласности, взаимо­действия с другими государственными органами и общественными объединениями, организациями иных форм собственности, трудовыми коллективами, граж­данами, средствами массовой информации.

Во главе системы органов внутренних дел стоит Министерство внутренних дел Российской Федерации. Основными структурными звеньями этой системы являются министерства внутренних дел (МВД) рес­публик, главные управления внутренних дел (ГУВД), управления внутренних дел (УВД) краев, областей субъектов Российской Федерации, управления (отде­лы) внутренних дел на транспорте (УВДТ, ОВДТ), городские, районные органы внутренних дел (ГОВД, РОВД), управления и отделы 8-го Главного управле­ния внутренних дел (на режимных объектах).

Кроме того, в структуру МВД входят также Главное управле­ние исполнения наказаний (ГУИН), Главное управление государственной противопожарной службы (ГУГПС), окружные управления материально-технического и во­енного снабжения (ОУМТ и ВС), учебные заведения (Академия, институты, высшие школы, средние специ­альные учебные заведения), научно-исследовательские учреждения и иные подразделения, предприятия, уч­реждения и организации, созданные для осуществле­ния задач, возложенных на органы внутренних дел.

В систему МВД Российской Федерации входят внутрен­ние войска.

Три крупные структурные составляющие МВД Рос­сийской Федерации заслуживают более подробного ос­вещения:

1. ***Следственный комитет МВД*** Российской Феде­рации обеспечивает организационно-методическое ру­ководство деятельностью подчиненных следственных подразделений, осуществляет ведомственный процессу­альный контроль за производством предварительного следствия, организует расследование преступлений по наиболее сложным уголовным делам. Возглавляет след­ственный комитет начальник, который подчиняется не­посредственно министру внутренних дел, являясь од­новременно заместителем министра.

В составе следственного комитета существуют под­разделения зонального контроля и методического обес­печения предварительного следствия. Кроме них функ­ционирует также следственная часть (на правах управления). В составе следственного комитета в его следственной части создаются специализированные под­разделения (например, для расследования уголовных дел о преступлениях в сфере экономики, организованных преступных формирований и др.). Деятельность след­ственного комитета осуществляется по предметно-зональ­ному принципу на основе перспективных и текущих планов. Основными задачами следственного комитета являются:

* обеспечение в пределах компетенции защиты личности, ее прав и свобод, собственности, а также прав предприятий, учреждений и орга­низаций от преступных посягательств путем всестороннего, полного и объективного рассле­дования преступлений, правильного примене­ния закона и привлечения к законной ответ­ственности виновных;
* совершенствование следственной работы на ос­нове внедрения в практику достижений науки и техники, передового опыта, прогрессивных форм организации и методов предварительного следствия;
* осуществление контроля за соблюдением закон­ности на предварительном следствии; обеспе­чение процессуальной самостоятельности сле­дователей;
* подбор, расстановка и воспитание кадров: по­вышение профессионального мастерства след­ственных работников, оказание помощи в со­циально-бытовом обеспечении сотрудников.

Аналогично построена и организована работа след­ственных управлений (следственных отделов) в МВД республик, ГУВД, УВД краев и областей — субъектов Российской Федерации. Начальник следственного уп­равления (отдела) подчиняется непосредственно началь­нику соответствующего органа внутренних дал, явля­ясь одновременно его заместителем, а также начальнику следственного комитета МВД Российской Федерации.

2. ***Главное управление Государственной противо­пожарной службы*** МВД Российской Федерации (ГУГПС) — самостоятельное структурное подразделение МВД Российской Федерации, возглавляет систему Государ­ственной противопожарной службы. ГУГПС является высшим органом государственного пожарного надзора в Российской Федерации, федеральным органом лицен­зирования и центральным органом сертификации в области пожарной безопасности, а также государствен­ным заказчиком на пожарную технику и пожарно-техническую продукцию.

Основными задачами ГУГПС являются:

* руководство системой Государственной проти­вопожарной службы;
* организация и осуществление разработки госу­дарственных мер и нормативного регулирова­ния в области пожарной безопасности; государственного пожарного надзора в Российской Федерации; единой научно-технической поли­тики в области пожарной безопасности; лицен­зирования и сертификации в области пожарной безопасности; взаимодействия противопо­жарных служб министерств и ведомств, а так­же международного сотрудничества в области пожарной безопасности;
* организация тушения пожаров и проведения связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных работ; профессиональной подго­товки кадров для Государственной противопо­жарной службы;
* другие задачи.

3. ***Главное управление исполнения наказаний*** Ми­нистерства внутренних дел Российской Федерации (ГУИН) является центральным органом управления еди­ной уголовно-исполнительной системы в Российской Федерации, обеспечивающим организацию исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам деятельности уголовно-исполнительной системы. Основ­ными задачами ГУИН являются следующие:

- организация исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы, а также исключитель­ной меры наказания;

* организация содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступ­лений;
* обеспечение правопорядка и законности в уч­реждениях, исполняющих наказания, и след­ственных изоляторах (СИЗО), безопасности персонала, должностных лиц и граждан, нахо­дящихся на территории этих учреждений, со­держащихся в них осужденных, а также охра­ны объектов уголовно-исполнительной системы;
* обеспечение надлежащих условий отбывания наказания, охраны здоровья осужденных и заключенных;
* другие задачи.

В соответствии с возложенными задачами МВД организует и осуществляет оперативно-розыскную дея­тельность; экспертно-криминалистическую работу орга­нов внутренних дал; расследование преступлений по уголовным делам, отнесенным уголовно-процессуальным законом к компетенции органов внутренних дел МВД, непосредственно руководит криминальной милицией, милицией общественной безопасности, следственными подразделениями, оказывает помощь подведомственным органам внутренних дел в выявлении, раскрытии и рас­следовании преступлений, др.

***Милиция,*** осуществляющая охрану общественно­го порядка и борьбу с преступностью в Российской Фе­дерации, является одним из основных структурных под­разделений правоохранительных органов внутренних дел. Правовой статус милиции, ее организационная структура, а также место и роль милиции в обществе и государстве определены принятым 18 апреля 1991 года Законом РСФСР “О ми­лиции”, в котором в определенной мере реализована идея деуниверсализации милиции, что позволило оста­вить за ней решение всего пяти задач, сформулирован­ных в ст. 2 Закона:

* обеспечение личной безопасности граждан;
* предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
* раскрытие преступлений;
* охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

оказание помощи в пределах, установленных законом, гражданам, должностным лицам, пред­приятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов.

Милиция в соответствии с Законом “О милиции” подразделяется на криминальную милицию (или фе­деральную милицию) и милицию общественной без­опасности (или муниципальную милицию).

Основными задачами ***криминальной милиции*** явля­ются предупреждение, пресечение и раскрытие преступ­лений, по которым предварительное следствие обяза­тельно, или, другими словами, наиболее опасных преступлений; организация и осуществление розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, и иных лиц в случаях, предусмотренных законодатель­ством.

В целях решения указанных задач в составе кри­минальной милиции созданы и функционируют опера­тивно-розыскные подразделения: подразделения уго­ловного розыска и подразделения по борьбе с преступлениями в сфере экономики; экспертно-криминалистические подразделения. В состав криминальной милиции входят также специализированные подразде­ления по борьбе с организованной преступностью: Глав­ное управление по борьбе с организованной преступ­ностью (ГУОП) в составе МВД Российской Федерации и Региональные управления по борьбе с организован­ной преступностью (РУОП) в соответствующих регио­нах Российской Федерации. Компетенция этих под­разделений смешанная, они осуществляют борьбу с преступлениями как по линии уголовного розыска, так и по линии БЭП. В составе криминальной милиции име­ются подразделения по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

К числу основных задач, решаемых *милицией об­щественной безопасности*, относятся:

* обеспечение личной безопасности граждан;
* охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
* предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
* другие задачи.

Численность милиции общественной безопаснос­ти в составе милиции составляет примерно 60%. В нее входят: дежурные части, подразделения Государ­ственной автомобильной инспекции с дорожно-патрульной службой, патрульно-постовой службой, участко­вые инспектора милиции, подразделения охраны объектов по договорам, изоляторы для временного со­держания задержанных и заключенных под стражу (ИВС), отряды милиции особого назначения (ОМОН), подразделения по предупреждению правонарушений не­совершеннолетних (бывшие инспекции по делам несо­вершеннолетних), специализированные подразделения дознания, подразделения паспортно-визовой службы и некоторые другие.

К иным правоохранительным органам можно отнести Федеральные органы юстиции, которое в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 июля 1997 г., подверглось существенному реформи­рованию, некоторые другие.

***3. 4. Вооруженные силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы***

Вооруженные Силы Российской Федерации — основа военной организации государства. Они играют главную роль в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации силовыми ме­тодами.

Руководство Вооруженными Силами осуществляет Президент РФ, а управление — ми­нистр обороны РФ через Министерство обороны и Генераль­ный штаб Вооруженных Сил РФ. В функции Министерства обороны входит участие в разработке военной политики и военной доктрины, разработка федеральной программы во­оружений, разработка предложений по расходам на оборо­ну, координация и финансирование работ в целях обороны, закупка военной техники и др.

Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ разрабатыва­ет военную доктрину, план строительства Вооруженных Сил, предложения по численности войск, устанавливает количе­ственные нормы призыва граждан и др. Этот орган органи­зует разведывательную деятельность в целях обороны и без­опасности, проводит мероприятия по поддержанию боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил, разраба­тывает план применения Вооруженных Сил, Мобилизаци­онный план и Федеральную программу оперативного обору­дования территории страны в целях обороны, организует взаимодействие Вооруженных Сил с другими войсками, во­инскими формированиями и органами и др. Министерство обороны Российской Федерации участвует в разработке предложений по вопросам военной политики и по военной доктрине РФ; разрабатывает федеральную государственную программу вооружения и развития военной техники; координирует и финансирует работы, выполняемые в целях обороны; обеспечивает мобилизационную готовность Вооруженных Сил РФ; обеспечивает социальную защиту военнослужащих и выполняет ряд других функций (ст.14 Закона).

Вооруженные Силы РФ включа­ют: Ракетные войска стратегического назначения; Военно-воздуш­ные силы; Военно-Морской флот; Сухопутные войска.

К обороне в соответствии с законодательством привлекаются и другие войска: Пограничные войска Федеральной пограничной службы, внутренние войска МВД РФ, Железнодорожные войска РФ, войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ (ФАПСИ), войска Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС РФ), а также инженерно-технические и дорожно-строительные воинские фор­мирования при федеральных органах исполнительной власти.

Организация государственного управления в области обороны в соответствии с Конституцией РФ (ст. 71) осуществляется Россий­ской Федерацией в лице ее органов государственной власти.

Президент РФ как глава государства и Верховный Главноко­мандующий Вооруженными Силами РФ наделен наиболее широ­кими полномочиями в этой области. Президент:

* определяет основ­ные направления военной политики;
* утверждает военную доктри­ну;
* в случае аг­рессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направ­ленных против России, объявляет общую или частичную мобили­зацию, вводит на территории страны или в отдельных местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Сове­ту Федерации и Государственной Думе;
* издает указы о призыве граждан РФ на военную службу и об уволь­нении с военной службы, а также решает ряд других вопросов в области обороны.
* осуществляет необходимые меры по обеспе­чению обороны и государственной безопасности РФ;
* организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение матери­альными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований РФ;
* обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов разви­тия вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;
* решает другие проблемы.

Непосредственное управление Вооруженными Силами осу­ществляет Министерство обороны РФ, Генеральный штаб Воору­женных Сил и другие органы военного управления.

***Министерство обороны РФ*,** являясь федеральным органом испол­нительной власти, несет ответственность за развитие и состояние Вооруженных Сил, их боевую готовность и воинскую дисциплину. Министр обороны непосредственно подчинен Президенту РФ.

В соответствии со ст. 14 Закона “Об обороне” Министерство обороны выполняет сложные разнообразные функции:

* участвует в разработке предложений по вопросам военной поли­тики и по военной доктрине;
* разрабатывает концепцию строительства Вооруженных Сил;
* разрабатывает федеральную государственную программу во­оружения и развития военной техники, а также предложения по государственному оборонному заказу;
* координирует и финансирует работы, выполняемые в целях обороны;
* заказывает и финансирует производство и закупку вооружения и военной техники, продовольствия, вещевого и другого имущест­ва, материальных и иных ресурсов;
* обеспечивает мобилизационную готовность Вооруженных Сил, а также социальную защиту военнослужащих, гражданского пер­сонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

***Генеральный штаб Вооруженных Сил*** является основным орга­ном оперативного управления Вооруженными Силами. Согласно ст. 15 Федерального закона “Об обороне” Генеральный штаб:

* раз­рабатывает предложения по военной доктрине РФ; планы стро­ительства и применения Вооруженных Сил, мобилизационный план и государственную программу оперативного оборудования территории РФ в целях обороны;
* осуществляет разведывательную деятельность в интересах обороны и безопасности; текущее и пер­спективное планирование обеспечения основными видами воору­жения, военной техники и другими материальными средствами мобилизационного развертывания Вооруженных Сил;
* организует мобилизационное и стратегическое развертывание Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;
* осуществляет другие функции.

В центральном аппарате Министерства обороны учреждены и действуют отраслевые и функциональные главные (центральные) управления, управления, отделы. Например, Главное управление военного бюджета и финансирования; Главное управление кадров и военного образования; Управление начальника вооружения; Уп­равление делами Министерства обороны и др.

***Военные советы*** — постоянно действующие совещательные ор­ганы в Вооруженных Силах. Они действуют под руководством со­ответствующего главнокомандующего, командующего (председа­теля совета); разрабатывают рекомендации по практической реа­лизации государственной военной политики в войсках и на флотах, по строительству и развитию видов Вооруженных Сил, родов войск; по выполнению мероприятий в целях поддержания боевой и мобилизационной готовности войск; по обеспечению в войсках и на флотах правопорядка, организованности и воинской дисципли­ны, по укреплению единоначалия.

Важным звеном в системе органов военного управления явля­ются органы управления военных округов, флотов. Они образуют связующее звено между Министерством обороны и войсками. Военный округ в настоящее время является оперативно-стратеги­ческим (оперативно-территориальным) командованием Воору­женных Сил на соответствующем стратегическом направлении. Во главе военного округа стоит командующий, который через подчи­ненные ему штаб округа, управления и службы в границах терри­тории округа осуществляет оперативное управление объединения­ми, соединениями и воинскими частями видов и родов войск Во­оруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов по вопросам обороны страны.

Флот (например, Северный, Тихоокеанский, Черноморский) является оперативным объединением сил Военно-Морского флота. Во главе флота стоит командующий флотом, которому подчинены штаб флота, соответствующие управления и службы, через кото­рые осуществляется оперативное управление силами флота.

***Органы строевого военного управления командования*** объеди­нениями (например, армией), соединениями (например, корпусом, дивизией) и воинскими частями (например, полком). Командую­щие армиями, командиры корпусов, дивизий управляют подчи­ненными войсками через соответствующие штабы, управления, отделы и службы.

Структура управления отдельной воинской частью (полком) и основные обязанности должностных лиц полка определены в Уста­ве внутренней службы Вооруженных Сил РФ.

***Территориальные органы военного управления* —** это *военные комиссариаты,* образуемые Министерством обороны в субъектах

К центральному аппарату Министерства обороны относятся также органы управления видами Вооруженных Сил, возглавляе­мые главнокомандующими видами Вооруженных Сил с подчинен­ными им главными штабами, управлениями и различными служ­бами.

***Военные советы*** — постоянно действующие совещательные ор­ганы в Вооруженных Силах. Они действуют под руководством со­ответствующего главнокомандующего, командующего (председа­теля совета); разрабатывают рекомендации по практической реа­лизации государственной военной политики в войсках и на флотах, по строительству и развитию видов Вооруженных Сил, родов войск; по выполнению мероприятий в целях поддержания боевой и мобилизационной готовности войск; по обеспечению в войсках и на флотах правопорядка, организованности и воинской дисципли­ны, по укреплению единоначалия.

Важным звеном в системе органов военного управления явля­ются органы управления военных округов, флотов. Они образуют связующее звено между Министерством обороны и войсками. Флот (например, Северный, Тихоокеанский, Черноморский) является оперативным объединением сил Военно-Морского флота. Во главе флота стоит командующий флотом, которому подчинены штаб флота, соответствующие управления и службы, через кото­рые осуществляется оперативное управление силами флота.

Органы строевого военного управления командования объеди­нениями (например, армией), соединениями (например, корпусом, дивизией) и воинскими частями (например, полком). Командую­щие армиями, командиры корпусов, дивизий управляют подчи­ненными войсками через соответствующие штабы, управления, отделы и службы.

Структура управления отдельной воинской частью (полком) и основные обязанности должностных лиц полка определены в Уста­ве внутренней службы Вооруженных Сил РФ.

***Территориальные органы военного управления* —** это *военные комиссариаты,* образуемые Министерством обороны в субъектах РФ, городах (без районного деления), районах. Они обеспечивают тесную связь Вооруженных Сил с органами местного самоуправле­ния, с населением, организуют призыв на военную службу. Поло­жение о военных комиссариатах утверждено Правительством РФ [[214]](#footnote-215).

***Начальник гарнизона (старший морской начальник). Комен­дант гарнизона.*** Гарнизоном признается постоянное или времен­ное расположение воинских частей в населенном пункте или вне его. В целях поддержания порядка, воинской дисциплины и обес­печения необходимых условий для повседневной жизни и подго­товки войск, а также в целях организации гарнизонной и кара­ульной служб приказом командующего военным округом (фло­том) назначается начальник гарнизона (старший морской началь­ник), а также военный комендант гарнизона, другие должностные лица.

###### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе рассмотрены основные вопросы организации и функционирования системы государственной власти в Российской Федерации. В ходе проведенного дипломного исследования установлено, что система государственной власти в Российской Федерации складывается из таких ветвей власти: а) законодательной; б) исполнительной и в) судебной, показано, что большую роль в системе государственной власти играет Президент Российской Федерации.

По Конституции РФ 1993 г. Президент является главой государства и в прежней Конституции его функция была определена через термин "высшее должностное лицо" и "глава исполнительной власти".

Как отмечено в работе, изменение конституционной формулы не означает сужения функций Президента РФ или его "отлучения" от исполнительной власти. Понятие "глава государства" более точно отражает и то и другое, свидетельствует о появлении четвертой основной ветви власти. Когда употребляют термин "президентская власть", то это означать только особый статус Президента в системе трех властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с двумя другими властями, но в основном — с исполнительной властью.

Суть изменений состоит, прежде всего, в том, что Президент перестал быть главой исполнительной власти. Согласно ст. 110 Конституции РФ исполнительная власть осуществляется теперь Правительством Российской Федерации. Заметим, что именно Председатель Правительства, а не Президент определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу.

По совокупности и значимости функций и полномочий, закрепленных за Президентом Конституцией, он, бесспорно, занимает ведущее место в системе органов Российской Федерации, осуществляющих государственную власть. Этими органами в соответствии со ст. 11 Конституции являются Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Такое положение Президента не ограничивает самостоятельность деятельности основных государственных органов Российской Федерации, поскольку полномочия Президента направлены прежде всего на обеспечение согласованного взаимодействия всех ветвей власти Российской Федерации, строгое соблюдение Конституции Российской Федерации, защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану государственного суверенитета.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Положение и место Правительства РФ в системе органов государственной власти вытекают из принципа разделения властей, сформулированного в ст. 10 и 11 Конституции РФ. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом, Федеральным Собранием и судами. В ст. 110 Конституции РФ прямо устанавливается исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ.

Судебная власть признается как разновидность государственной власти наряду с законодательной и исполнительной, ее органы пользуются самостоятельностью. Эта самостоятельность судебной власти проявляется в независимости судей, которые подчиняются только Конституции - закону. В своей деятельности по осуществлению правосудия они не подотчетны.

В работе подчеркнуто, что судебная власть принадлежит не только высшим судам и инстанциям (Верховному Суду и др.), но всем судам Российской Федерации. Они стоят в одном ряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации (ч.1 ст. II Конституции РФ).

Актуальными в теоретическом и практическом плане являются вопросы совершенствования законодательной деятельности Правительства России, совершенствования организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Одна из самых сложных проблем, рассматриваемых в работе - нахождение оптимального соотноше­ния полномочий между центром и субъектами федерации. Дело в том, что в России есть как национально-государственные об­разования (республики, автономные области, автономные ок­руга), так и административно-территориальные образования (края, области). Хотя все они имеют статус субъектов (таковых в России насчитывается 89), но отличаются по своим возмож­ностям, а потому и объемы полномочий центра и субъектов в каждом конкретном случае будут различные. Отношения цен­тра со многими национально-государственными образованиями строятся на основе двусторонних договоров, закрепляющих разделение компетенции. Так строятся отношения центра с Башкирией, Татарстаном, Якутией и рядом областей. Следо­вательно, в России создается федерация с асимметричными отношениями между федеральными органами и органами субъ­ектов союзного государства. Такие образования могут быть эф­фективными, если в их основе лежит экономическая и иная заинтересованность обеих сторон в сотрудничестве.

Во п. 2. 3. 1. второй главы данной работы исследован правовой статус Правительства РФ. Известно, что роль правительства как "высшего органа" исполнительной власти не определена. Вывод о том, что это "...ничуть не принижает роли и места Правительства РФ..." (с. 41), не может быть принят. По существу рассматривается вопрос о взаимо­отношениях Правительства и Феде­ральным Собранием, но нет анализа компетенции и процедуры деятельности самого Правительства РФ, так как нет существенных предло­жений к новому конституционному закону о Прави­тельстве РФ.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Понятие государственного аппарата можно рассматривать в широком смысле этого слова или в узком смысле. В широком смысле государственный аппарат отождествляется с понятием механизма государства, в узком смысле государственный аппарат понимается как система исполнительно-распорядительных органов государства.

Государство для выполнения своих функций создает систему государственных органов (механизм государства), которые в совокупности образуют государственный аппарат. Он представляет собой надлежаще организованный, четко слаженный сложный политический механизм, который включает в свой состав многочисленные и разнообразные органы. Каждый из органов имеет определенную структуру, полномочия, задачи и цели, на достижение которых направлена их деятельность, и действует в строго определенных рамках.

В широком смысле государственный аппарат охватывает все органы государства, включая представительные органы, судебные и управленческие. В узком смысле под государственным аппаратом понимаются только органы государства, наделенные административной властью, т.е. управленческие, исполнительные органы.

Для органов государства характерны следующие признаки,которые позволяют отличать их от других органов:

1) правовая основа деятельности, т.е. организация, структура, функции, задачи и цели, компетенция государственных органов определяется действующим законодательством;

2) наличие властных полномочий, в том числе применения в необходимых случаях принуждения;

3) действуют от имени государства;

4) издание обязательных для исполнения актов (нормативно-правовых и правоприменительных) в пределах установленной для них компетенции;

Система органов государства, так же как и их внутренняя структура, не является застывшей, с изменением функций государства изменяется и система его органов, а с изменением задач, возложенных на тот или иной орган, может подвергнуться изменениям и структура органа.

Все государственные органы образуют иерархически построенную систему,т.е. они находятся в определенных отношениях подчинения и действуют на основе принципа "разрешено только то, что прямо закреплено в законе". Иначе говоря, они не могут выполнять те функции или использовать те полномочия, которые прямо не предусмотрены в акте об их образовании и компетенции.

Следовательно, одностороннее ослабление законодательной, исполнительно-распорядительной или правоохранительной деятельности с неизбежностью ведет к невыполнению всего комплекса задач государства.

Таким образом, механизм современного государства представляет собой ту материальную силу, которая способна и должна обеспечить гармоничное развитие общественной жизни, охранять законные интере­сы своих граждан и их объединений, выступать гарантом стабильной, разумной политики на международной арене.

***В заключение хочется сказать, что именно сегодня, в столь непростое для России время, в системе органов государственной власти требуется сильная властная рука, способная дать возможность исполнительной власти, руководствуясь лишь основной концепцией вывода страны из кризиса, а не всем тем многообразием политических мнений, которое присутствует сегодня в законодательном органе из-за наличия множества политических партий, проводить политику реформ, строить демократическое правовое государство, развивать межгосударственные политические и экономические отношения и т.д. И именно президент способен разрешить все разногласия между органами законодательной власти и Правительством РФ, используя для этого как согласительные процедуры, так и силовые рычаги президентской власти - право единолично принять решение об отставке Правительства или роспуске Государственной Думы. Так был разрешен кризис, возникший в июне 1995 г., связанный с вынесением вотума недоверия Правительству. Тогда все завершилось взаимными уступками Президента и Думы, вследствие чего Дума не стала подтверждать вынесенное незадолго до этого недоверие Правительству, а Председатель Правительства отозвал постановку перед Думой вопроса о доверии, что грозило Думе возможностью роспуска.***

***Аналогично, лишь после вмешательства Президента, разрешился и конфликт в октябре 1997г. Взаимные уступки Думы и Правительства позволили перевести их взаимоотношения из плоскости политической конфронтации в плоскость реальной практической деятельности по разработке проектов столь необходимых законов в сформированных для этого согласительных комиссиях.***

***Жесткая и в то же время гибкая политика Президента, подбор для осуществления этой политики новых кадров в Правительство РФ, невзирая на политические пристрастия и антипатии Думы, позволили исполнительной власти добиться многих позитивных сдвигов в сфере экономики и финансов, внутренней и внешней политике государства, что в свою очередь повысило доверие Запада к Российским реформам и позволило России вступить в “Большую семерку” и “Парижский клуб” - престижные европейские финансовые организации, влиться в большую европейскую и мировую политику на правах равноправного члена с большими потенциальными возможностями, ввести в европейский штаб НАТО своего представителя с правом совещательного голоса и т.д.***

Сегодня Россия, по мнению многих авторитетных западных политиков, уже включена в мировую экономику. Проблемы у России есть, проблемы остаются и после попыток их решения различными ветвями власти, но только от комплексной согласованной работы всех ветвей власти сегодня, в том числе и от Президента, зависит - станут ли потенциальные возможности некогда великой державы экономическим чудом.

1. 1 Теория государства и права: Курс лекций / Под редакцией В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. с. 153. [↑](#footnote-ref-2)
2. Копейчиков В.В. Механизм социалистического государства. М., 1968. С.30. [↑](#footnote-ref-3)
3. Там же. С. 30-31. [↑](#footnote-ref-4)
4. Афанасьев В.Г. О принципах классификации целостных систем// Вопросы философии. 1963. №5. С.32; Ц.А. Ямпольская. К методологии науки управления// Советское государство и право. 1965. №8. С.13. [↑](#footnote-ref-5)
5. Власов В.А. Советский государственный аппарат. М., 1959. С.56-62; Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1956. С.104, 124; Козлов Ю.М. органы государственного управления. М., 1960. С.22-31;Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 10,27-40; Общая теория государства и права. Учебн. пособие./ Под ред. Комарова С.А. М., 1997. С.69. [↑](#footnote-ref-6)
6. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 604, 69; Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 115 и др. [↑](#footnote-ref-7)
7. Байтин М.И. Механизм современного Российского государства// Правоведение. 1996. №3. С.9. [↑](#footnote-ref-8)
8. За основу исследования в первой главе настоящей работы взяты публикации М.И. Байтина. Механизм современного Российского государства // Правоведение. 1996. №3; М.И. Байтина, М.К. Искаковой. Понятия государственного органа и механизма советского общенародного государства // Вопросы теории государства и права. Выпуск 7. Саратов, 1986. [↑](#footnote-ref-9)
9. Байтин М.И. Механизм современного Российского государства// Правоведение. 1996. №3. С. 7-9. [↑](#footnote-ref-10)
10. Конституция Российской Федерации. М., 1993. [↑](#footnote-ref-11)
11. 1 Байтин М.И. Искакова М.К. Понятия государственного органа и механизма советского общенародного государства //Вопросы теории государства и права. 1986. выпуск 7. С.10. [↑](#footnote-ref-12)
12. 2 Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. с.139. [↑](#footnote-ref-13)
13. 3 См., например: Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. с.207-218; См. также: Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 138-145; Морозова Л.А. Функции Российского государства. на современном этапе //Государство и право. 1993.№6. [↑](#footnote-ref-14)
14. 1 Конституция Российской Федерации. М., 1993 [↑](#footnote-ref-15)
15. См. напр.: Байтин М.И. Понятие механизма современного Российского государства.// Правоведение. 1996. №3. С.7; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Манько. М., 2000. С. 100; Теория государства и права: Курс лекций/ Под ред. В.Ш. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 154. и др. [↑](#footnote-ref-16)
16. Общая теория права и государства: Учебн. пособие./ Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996 с.318; Общая теория государства и права./ Под ред. С.П. Комарова. М., 1997. С. 70; Теория государства и права./ Под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С.114. и др. [↑](#footnote-ref-17)
17. В.В. Копейчиков. Механизм советского государства. М., 1968. С.32 [↑](#footnote-ref-18)
18. Козлов Ю.М. Органы государственного управления. М., 1960. С.18. [↑](#footnote-ref-19)
19. Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1960. С. 224. [↑](#footnote-ref-20)
20. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С.25. [↑](#footnote-ref-21)
21. Венедиктов А.. Государственная социалистическая собственность. М., Л., 1948. С.591. [↑](#footnote-ref-22)
22. См.: Там же. С. 597. [↑](#footnote-ref-23)
23. Байтин М.И., Исакова М.К. Понятия государственного органа и механизма общенародного государства// Вопросы теории государства и права: Межвуз. научн. сб. вып. 7. Саратов. 1986. С.8. [↑](#footnote-ref-24)
24. Байтин М.И. Понятие механизма современного Российского государства // Правоведение. 1996. №3. С.5-7. [↑](#footnote-ref-25)
25. Маркс К., Энгельс Ф., Соч. Т.6. С. 287 [↑](#footnote-ref-26)
26. 2 Российская газета: 1995. 3 авг. [↑](#footnote-ref-27)
27. См.: Василенков П.Т. Органы Советского государства и их система на современном этапе. М., 1967; Равин С.М. Ленинские принципы работы советского государственного аппарата. Л.,1956; Кириченко М.Г. Демократический централизм в советском государственном строительстве. М., 1960; Лесной В.М. Основные принципы работы советского государственного аппарата. М., 1955 и другие. [↑](#footnote-ref-28)
28. Барнашов А.Ш. Теория разведения властей: становление, развитие, применение. Томск.1988. [↑](#footnote-ref-29)
29. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955, с.290-300 [↑](#footnote-ref-30)
30. Безутлов А.А. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в госу­дарственном устройстве Российской Федерации //Государство и право. 1998. №10. С.119. [↑](#footnote-ref-31)
31. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 198. [↑](#footnote-ref-32)
32. Там же с. 201. [↑](#footnote-ref-33)
33. Российская газета. 1995. 3 авг. [↑](#footnote-ref-34)
34. См: Российская газета. 1996. 6 июня [↑](#footnote-ref-35)
35. См: Собрание Законодательства Российской Федерации 2000. №1. Ст.11. [↑](#footnote-ref-36)
36. См: Собрание Законодательства Российской Федерации. 2000. №32. Ст.3336 [↑](#footnote-ref-37)
37. См: Собрание Законодательства Российской Федерации, 1999. №26. Ст.3178 [↑](#footnote-ref-38)
38. См: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Ст.3 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №7. Ст.801. [↑](#footnote-ref-39)
39. См:, например, Лысенко В. Государственная Дума в системе политической власти России// Российская Федерация. 1997. №4. С.11. [↑](#footnote-ref-40)
40. См:.: Собрание Законодательства 1997. №51. ст.5712. [↑](#footnote-ref-41)
41. См.: Федеральный конституционный закон “О правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 . ст. 3. // Собрание Законодательства. 1997. №5. Ст.5712 [↑](#footnote-ref-42)
42. См:. Собрание Законодательства Российской Федерации. 2000 №21. Ст.2168 [↑](#footnote-ref-43)
43. См.: Российская газета. 1997. 6 янв. [↑](#footnote-ref-44)
44. См., например: Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М., 1996: Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М., 1995; Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации. – Дисс. на соискание уч.ст.канд. юрид.наук. М., 1997 и др. [↑](#footnote-ref-45)
45. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С.44 [↑](#footnote-ref-46)
46. 1 Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" ст.19 Российская газета. 1997. 6 янв. [↑](#footnote-ref-47)
47. См.; Российская газета. 1995. 25 ноября [↑](#footnote-ref-48)
48. См.; Российская газета. 1999. 17 февраля [↑](#footnote-ref-49)
49. Подробнее см.: Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Российская газета. 1996. 5 мая. [↑](#footnote-ref-50)
50. См.: Российская газета. 1996. 6 июня. [↑](#footnote-ref-51)
51. См. Воеводин Л. Д. Авторитет и власть в России. Юристъ, – М., 1999. С. 151 [↑](#footnote-ref-52)
52. См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1999. 176с. [↑](#footnote-ref-53)
53. См. Воеводин Л. Д. Авторитет и власть в России. Юристъ, – М., 1999. С. 151. [↑](#footnote-ref-54)
54. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С. 564. [↑](#footnote-ref-55)
55. Комаров С. А. Правовое государство: опыт, проблемы. Юристъ. – М., 2000.С 126. [↑](#footnote-ref-56)
56. См.:Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С. 469. [↑](#footnote-ref-57)
57. Там же. С. 450 [↑](#footnote-ref-58)
58. См.: Понеделков А.В. Политическая элита: генезис и про­блемы ее становления в России. Ростов н /Д: СКАГС. 1999. С. 110-112. [↑](#footnote-ref-59)
59. Севостьянов Н. П. Конституционное право России. Ростов-на-Дону. “Феникс”. 1999. С. 165. [↑](#footnote-ref-60)
60. Собрание Законодательства Российской Федерации 2000. №1. Ст.11. [↑](#footnote-ref-61)
61. См.: Любимов А.П. Парламентское право России: Основные источники. СПб., 1997. С. 308. [↑](#footnote-ref-62)
62. См.: Федеральный Конституционный закон “О правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 . ст. 3. // Собрание Законодательства. 1997. №5. Ст.5712 . С. 345. [↑](#footnote-ref-63)
63. См.: Федеральный Конституционный закон “О правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 . ст. 3. // Собрание Законодательства. 1997. №5. Ст.5712 . С. 347-349 [↑](#footnote-ref-64)
64. Сельский К. С. Реализм новой Рос­сии. Дело. – М., 1999. С. 134. [↑](#footnote-ref-65)
65. См.: Коваленко А. И.. Конституционное право России. “Право и закон”, М., 1997. С. 19. [↑](#footnote-ref-66)
66. См.: Коржухина Т.М., Сенин А. С. История российской государственности . М. 1999. С.109. [↑](#footnote-ref-67)
67. См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С. 555. [↑](#footnote-ref-68)
68. См.: Лукашук И. И. Внешняя политика: президент и Парламент//Государство и право. 1998. № 5. С. 114. [↑](#footnote-ref-69)
69. См. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С. 546. [↑](#footnote-ref-70)
70. См.: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и поли­тическая практика. М., 1996. [↑](#footnote-ref-71)
71. См.: Федеральный Конституционный закон “О правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 . ст. 3. // Собрание Законодательства. 1997. №5. Ст.5712 . С. 348. [↑](#footnote-ref-72)
72. См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С. 561. [↑](#footnote-ref-73)
73. См. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С. 567. [↑](#footnote-ref-74)
74. См.: Федеральный Конституционный закон “О правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 . ст. 3. // Собрание Законодательства. 1997. №5. Ст.5712 . С. 356. [↑](#footnote-ref-75)
75. См.: Федеральный Конституционный закон “О правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 . ст. 3. // Собрание Законодательства. 1997. №5. Ст.5712 .С. 358. [↑](#footnote-ref-76)
76. См.: Лукашук И. И. Внешняя политика: президент и Парламент//Государство и право. 1998. № 5. С. 110-111. [↑](#footnote-ref-77)
77. См.: Скуратов Д. Институт президентства в республиках Российской Феде­рации парламентского типа // Право и жизнь. 1997. № 10. С. 53-72. [↑](#footnote-ref-78)
78. См.: п. 1 Положения о МИД РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г.// Дипломатический вестник, 1995, № 4, с. 4-7. [↑](#footnote-ref-79)
79. См. Лукашук И. И. Внешняя политика: Президент и Парламент. Юристъ. – М., 1999. С. 11 [↑](#footnote-ref-80)
80. См. Чиркин В. Е. Юристъ. – М., 1999. CС. 123. [↑](#footnote-ref-81)
81. Охотский Е.В. Политическая элита и российская действительность. М.: РАГС. 1996. С.181. [↑](#footnote-ref-82)
82. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие/Под ред. Проф. Г.А. Туманова. – М.: Юристъ 1997. – стр.68. [↑](#footnote-ref-83)
83. См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1996, № 47, ст. 2716; Собрание законодательст­ва РФ, 1999, № 34, ст. 4081. [↑](#footnote-ref-84)
84. См., напр.: Закон Удмуртской Республики “О Президенте Удмурт­ской Республики” от 11 ноября 1993 г. [↑](#footnote-ref-85)
85. См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С.564. [↑](#footnote-ref-86)
86. См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С. 576. [↑](#footnote-ref-87)
87. См.: Г. Шмавонян. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении // Государства и право, 2000 г., № 13, с. 68-69. [↑](#footnote-ref-88)
88. См.: Чиркин. В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. №5. С. 18. [↑](#footnote-ref-89)
89. См.: Ноздрачев А.Ф. Конституционные основы исполнительной власти в РФ // Ис­полнительная власть в РФ. **М.,** 1996. С. 4-5. [↑](#footnote-ref-90)
90. См.: Окуньков Л.А. Президент РФ. Конституция: неолитическая практика. М., 1996. С. 1-21, 36, 77. [↑](#footnote-ref-91)
91. См.: Арутюнян А.Ш. Институт Президента РА. Ереван, 1996. С. 23-25. [↑](#footnote-ref-92)
92. Авакьян С.А. КонституцияРоссии: природа, эволюция, со­временность. М., 1997. С. 159-160. [↑](#footnote-ref-93)
93. См.: Согрин В. В. Современная Российская модернизация: этапы, логика, цель// Вопросы философии. 1997. № 2. С.89 [↑](#footnote-ref-94)
94. См.: Российское законодательство Х-ХХ веков. Т. 5 / Под ред. Е.И. Индова. М.. 1987. С. 124. [↑](#footnote-ref-95)
95. См.: Коваленко А. И.. Конституционное право России. “Право и закон”, М., 1999.С. 231. [↑](#footnote-ref-96)
96. См.: Севостьянов Н. В. Конституционное право России. Ростов-на-Дону. Феникс. 1999.С.87. [↑](#footnote-ref-97)
97. См.: Козлов Е. И., Мутафин О. Е. Конституционное право России. Юрист. М., 1999. С. 134. [↑](#footnote-ref-98)
98. См.: Журнал. Советская юстиция. 1999. № 10. С. 39. [↑](#footnote-ref-99)
99. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С.576. [↑](#footnote-ref-100)
100. Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. М„ 2000. С. 137. [↑](#footnote-ref-101)
101. См.: Федеральный закон от 11 января 1995г. “О Счетной палате Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 167. [↑](#footnote-ref-102)
102. См. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. [↑](#footnote-ref-103)
103. См.: Одайник О. П. Проблемы современного управления государством// Право и жизнь. № 7. 1999. С. 198. [↑](#footnote-ref-104)
104. См.: Одайник О. П. Проблемы современного управления государством// Право и жизнь. № 7. 1999. С. 199. [↑](#footnote-ref-105)
105. Лазарев В.В. Теория государства и права. -М.: 1998. С. 69. [↑](#footnote-ref-106)
106. Лазарев В. В. Конституционное правосудие: механизм реализации// Российская газета, 1999. № 12, С. 15. [↑](#footnote-ref-107)
107. См.: В.Н.Лысенко. Развитие Федерации и Конституции России. Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений// Государство и право. № 12. 1999. С. 84. [↑](#footnote-ref-108)
108. См. В.Н.Лысенко. Развитие Федерации и Конституции России. Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений// Государство и право. № 12. 1999. С. 69. [↑](#footnote-ref-109)
109. См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания — парламента

     Российской Федерации. - Издание Государственной Думы. 1998. [↑](#footnote-ref-110)
110. Севостьянов Н. В. Конституционное право России. Ростов-на - Дону. “Феникс”. 1999. С.98 [↑](#footnote-ref-111)
111. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Уч. НОРМА-ИНФРА-М, - М., 1999. С. 456. [↑](#footnote-ref-112)
112. См.: Коваленко А. И.. Конституционное право России. “Право и закон”, М., 1999. С. 235. [↑](#footnote-ref-113)
113. См.: Там же. С. 237. [↑](#footnote-ref-114)
114. См. Любимов А. П. Парламентское право России: основные источники. СПб., 1997. с. 308. [↑](#footnote-ref-115)
115. См. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие/Под ред. Проф. Г.А. Туманова. – М.: Юристъ. 1997. – стр.69. [↑](#footnote-ref-116)
116. См.: Карташов Н. Н. Парламент России. Уч пос. Нижний Новгород, 1997. С.67. [↑](#footnote-ref-117)
117. См.: Постановление Государственной Думы от 18 января 1999 г. “Об обращении Государственной Думы Федерального Со­брания Российской Федерации к Сейму Литовской Республики в связи с готовящейся департацией из Литовской Республики группы граждан Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 4. Ст. 280. [↑](#footnote-ref-118)
118. См.:Собрание Законодательства Российской Федерации 2000. №1. Ст.11. [↑](#footnote-ref-119)
119. См.: Постановление Государственной Думы Федеральное Собрания Российской Федерации от 17 января 1999г. “Об образовании комитетов Государственной Думы” // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. 1999. № 1. Ст. 42-44. [↑](#footnote-ref-120)
120. См.: Постановление Государственной Думы Федеральное Собрания Российской Федерации от 17 января 1999г. “Об образовании комитетов Государственной Думы” // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. 1999. № 1. Ст. 41. [↑](#footnote-ref-121)
121. См.: Федеральное собрание России: опыт первых выборов: Сб. ст. М., 1999. С. 120. [↑](#footnote-ref-122)
122. См.: Комаров И. В. Правовое государство: опыт, проблемы//Юристъ, 2000. С. 191 [↑](#footnote-ref-123)
123. См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов уп­равления. М., 1972; Бачило И.Л. Функции органов управ­ления. М„ 1976. [↑](#footnote-ref-124)
124. См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1996,с. 26. [↑](#footnote-ref-125)
125. См.: Конституционное (государственное) право зарубеж­ных стран. Т. 1, М., 1993, с. 186; [↑](#footnote-ref-126)
126. Например, 10 июня 1996 г. в Челябинской области принят Закон "О законодательном (представительном) органе го­сударственной власти Челябинской области", полномочия которого закреплены в ст. 2 Закона. [↑](#footnote-ref-127)
127. См.: Поленин С.В. Законотворчество в Российской Федера­ции. М„ 2000. [↑](#footnote-ref-128)
128. См.: Якутские ведомости. 1999. №17 (76). [↑](#footnote-ref-129)
129. См., например, Закон Республи­ки Саха (Якутия) от 22 апреля 1994г. “О статусе народного депутата Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)” [↑](#footnote-ref-130)
130. См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федера­ции. 1993. № 43. Ст. 4089. [↑](#footnote-ref-131)
131. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федера­ции. 2000. № 32. Ст. 5072. См. также: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2000 г. “О реформе представительных ор­ганов власти и органов местного самоуправления в РФ. [↑](#footnote-ref-132)
132. “Временное положение о системе органов государственной власти г. Москвы” и “Временное положение о Московской областной Думе”, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 октября 1999 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1999. №44. Ст. 4187; “Положение о системе органов государственной власти г. Санкт-Петербурга”, утвержденное Указом Президента Россий­ской Федерации от 21 декабря 1999 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1999. № 52. Ст. 5064.№41. Ст. 3924; [↑](#footnote-ref-133)
133. Воеводин Л. Д.. Юридический статус личности в России. Учебное пос. М., 1999. С. 134. [↑](#footnote-ref-134)
134. См.: Федеральный Конституционный закон “О правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 . ст. 3. // Собрание Законодательства. 1997. №5. Ст.5712 [↑](#footnote-ref-135)
135. См.: Севостьянов Н. В. Конституционное право России. Схемы, таблицы, основные нормативные акты.. Феникс. Ростов – на – Дону, 1998. С. 92 [↑](#footnote-ref-136)
136. См.: Радченко А.И. Основы государственного и муници­пального управления: системный подход. Ростов н/Д. 2000. С. 231. [↑](#footnote-ref-137)
137. См.: О системе федеральных органов исполнительной вла­сти. Указ Президента РФ от 14 августа 1999 г. № 1176. [↑](#footnote-ref-138)
138. См. СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 697. [↑](#footnote-ref-139)
139. См.: Севостьянов Н. В. Конституционное право России. Схемы, таблицы, основные нормативные акты.. Феникс. Ростов – на – Дону, 1998. С. 92 [↑](#footnote-ref-140)
140. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 12. Ст. 1113. [↑](#footnote-ref-141)
141. Некоторые из них по ряду вопросов непосредственно подчинены Президенту. Особенно широки полномочия Президента как Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами. Пока нет законов, четко определяющих правовой статус Правительства РФ и других центральных органов исполнительной власти, прак­тика государственного строительства основывается на положении, что Прези­дент как глава государства и гарант Конституции РФ вправе принять решение по любому вопросу, связанному с организацией и функционированием федераль­ной исполнительной власти. [↑](#footnote-ref-142)
142. См.: Положение об Аппарате Совета Министров - Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением правитель­ства Российской Федерации от 26 января 1993 г. (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 5. Ст. 398). [↑](#footnote-ref-143)
143. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федера­ции. 1999. №5. ст. 398. [↑](#footnote-ref-144)
144. См.: Блунчли И.К. Общее государственное право. Т. 1. М., 1865,с. 387-388. [↑](#footnote-ref-145)
145. См. также: О дополнительных мерах по правовой и социальной за­щите глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федера­ции. 1993. № 35. Ст. 3313; “Временное положение о системе органов государственной власти г. Москвы”, “Временное положение о Мо­сковской областной Думе”, “Временное положение о местном госу­дарственном управлении и местном самоуправлении в Московской области”, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4187; “Положение о системе органов государственной власти г. Санкт-Петербурга”, утвержден­ное Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федера­ции. 1993. NS 52. Ст. 5064. [↑](#footnote-ref-146)
146. ФЗ вступил в действие с января 1997 г. [↑](#footnote-ref-147)
147. См.: Пашин С. Новые возможности развития судебной системы России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 2(19). С. 19. [↑](#footnote-ref-148)
148. Собрание законодательства РФ. 1996. № 10. Ст. 1 [↑](#footnote-ref-149)
149. Фоков А. П. “Судебная власть в системе разделения властей”//Государство и право, 2000, № 10, с. 51-54. [↑](#footnote-ref-150)
150. См.: Колоколов Н-А. Судебный контроль: некоторые проблемы истории и современности, Курск, 1996. Масликов И.С. Судебная, власть в системе разделения власти в свете Конституции Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 8. [↑](#footnote-ref-151)
151. См.: Петрухин ИЛ. Правосудие: время реформ. М., 1997. С. 9. [↑](#footnote-ref-152)
152. См.: Баренбойм П. Божественная природа судебной власти // Росс. юстиция. 1996, № .1. С. 21-24 [↑](#footnote-ref-153)
153. Монтескье ШЛ. Избранные произведения. М., 1955. С. 290. [↑](#footnote-ref-154)
154. См.:Баглай М. В. Конституционное право РФ. Уч. НОРМА - ИНФРА – М., 1999. С. 541. [↑](#footnote-ref-155)
155. Баглай М. В. Конституционное право РФ. Уч. НОРМА - ИНФРА – М., 1999. 548-551. [↑](#footnote-ref-156)
156. См.: Севостьянов Н. В. Конституционное право России. Схемы, таблицы, основные нормативные акты. Феникс. Ростов – на – Дону, 1998. С. 89-92. [↑](#footnote-ref-157)
157. См.: Алексенцев А. Л. Теория российского государства. Вып. 2. Прага. 1999. с. 302 – 312. [↑](#footnote-ref-158)
158. Гоббс Т. Сочинение в двух томах. Т. 2. М., 1999. С. 618 [↑](#footnote-ref-159)
159. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (с 1992г. -Российской Федерации), 1990, № 29, ст. 395; 1991, № 19, ст. 621; № 22, ст. 776; № 30, ст. 1017; 1992, № 20, ст. 1084; 1993, № 2, ст. 55. [↑](#footnote-ref-160)
160. Колоколов Н.А. Судебный контроль: некоторые проблемы истории и современности, Курск, 1999. C 127-129. [↑](#footnote-ref-161)
161. Верховодов А. О. О двуединой правовой природе Конституционного Суда. Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля. - Вестник Конституционного Суда РФ. 1999, № 2-3, с. 82-83. [↑](#footnote-ref-162)
162. Лазарев Л.В. Конституционное правосудие: механизмы реализации, проблемы. - Российская Федерация, 1998, № 12, с. 13-14. [↑](#footnote-ref-163)
163. Шульженко ЮЛ. Конституционный контроль в России. М., 1998, с. 43-45, 147-148: Боботов С.В. Конституционная юстиция (Сравнительный анализ). М., 1999, с. 65-66. [↑](#footnote-ref-164)
164. См.: Лазарев В. В. Конституционное правосудие: механизм реализации// Российская газета. 1999, № 12, С. 13,14. [↑](#footnote-ref-165)
165. См.: Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С.45, 147. [↑](#footnote-ref-166)
166. См.: Четвернин В.А. Три вопроса к авторам первого в России Федерального конституционного закона. - Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1999, № 2 (7). С. 30. [↑](#footnote-ref-167)
167. См.: Четвернин В.А. Три вопроса к авторам первого в России Федерального конституционного закона. - Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1999, № 2 (7), С. 32-34 [↑](#footnote-ref-168)
168. См.: Эбзеев Б. С. Указ. соч., с. 85-86. [↑](#footnote-ref-169)
169. См. Бланкечагель А. Российский Конституционный Суд: видение собственного статуса. - Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1994, № 2(7), с. 35; [↑](#footnote-ref-170)
170. См.: Четвернин В.А. Три вопроса к авторам первого в России Федерального конституционного закона. - Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1999, № 2 (7), с. 30. [↑](#footnote-ref-171)
171. Гаджиев Г.А. Партнерство и контроль. - Российская Федерация, 1999, № 8, с. 11. [↑](#footnote-ref-172)
172. См.: Эбзеев Б. С. Указ. соч. 1998, с. 92- 96. [↑](#footnote-ref-173)
173. Согрин В. В., Сельский К. С. Современная российская модернизация: этапы, логика, цель// Вопросы философии. 1999. № 2. [↑](#footnote-ref-174)
174. См.: Стецовский Ю. И., Судебная власть. Уч. пос. Изд. Дело. – М., 1999. [↑](#footnote-ref-175)
175. См.: Понеделков А. В. Политическая элита: генезис и проблемы ее становления в России. Ростов – на – Дону: СКАГС. 1999. С. 114. [↑](#footnote-ref-176)
176. См.: Севостьянов Н. В. Конституционное право России. Схемы, таблицы, основные нормативные акты. Феникс. Ростов – на – Дону, 1998. С. 91. [↑](#footnote-ref-177)
177. См.: Одайник А. И. Проблемы современного управления государством// Право и жизнь. № 7, 1999, с. 97. [↑](#footnote-ref-178)
178. См.: Российская юстиция. 1998. № 5. С. 55-56. [↑](#footnote-ref-179)
179. См.: О работе арбитражных судов Российской Федерации в первом полугодии 2000 г. // Росс. юстиция. 1997. № 10. С. 53. [↑](#footnote-ref-180)
180. См.: Ключевский В.0. Сочинения. Т. 5. М.. 1958. с. 114. [↑](#footnote-ref-181)
181. См.: Российское законодательство Х-ХХ веков. Т. 5 / Под ред. Е.И. Индова. М.. 1987. с. 127. [↑](#footnote-ref-182)
182. Брагинский М. Первые шаги прокуратуры. - Соц. законность, 1947. № 5. с. 39. [↑](#footnote-ref-183)
183. Пилявский С. К вопросу о работе прокуратуры по общему надзору. - Еженедельник Сов. юстиции,1924. № 10, с.244-246. [↑](#footnote-ref-184)
184. См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка, 1972, с. 803. [↑](#footnote-ref-185)
185. Костенко Н. И. Место прокуратуры в механизме властей // Государство и право. № 12 2000. с. 81. [↑](#footnote-ref-186)
186. См.:Ключевский И.О. Сочинения. Т. 4. **М.,** 1958, с. 177, 179. [↑](#footnote-ref-187)
187. См.: Российское законодательство Х-ХХ веков. Т. 4, с. 198-199. [↑](#footnote-ref-188)
188. См.: Костенко Н. И. Место прокуратуры в механизме властей // Государство и право.

     № 12 2000. с. 84. [↑](#footnote-ref-189)
189. См.: Точиловский В.Н. О концепции прокурорской власти. - Сов. гос. и право, 1990, № 9, с. 39, 47. [↑](#footnote-ref-190)
190. См.: Даев В.Г. Концепция прокурорского надзора в свете правовой реформы. - Вестник МГУ, 1990. № 4, с. 38—40; Гусев С.П. Некоторые вопросы будущей концепции прокурорского надзора в стране. - Сов. гос. и право, 1990, № 9, с. 47. [↑](#footnote-ref-191)
191. Демин В.Г. О концепции прокурорского надзора. - Вестник МГУ, 1990, № 4, с. 28-33. [↑](#footnote-ref-192)
192. См.: О концепции прокурорского надзора в условиях перестройки. Материалы заседаний совета по рассмотрению вопросов теоретического характера 24 марта 1999 г. - Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. В. 114, 1999. с. 30. [↑](#footnote-ref-193)
193. См.: Костенко Н. И. Место прокуратуры в механизме властей // Государство и право. № 12 2000. с. 81. [↑](#footnote-ref-194)
194. См.: Савицкий В. Стержневая функция прокуратуры - осуществление уголовного преследования. -Росс. юстиция, 1994. № 10, с. 24. [↑](#footnote-ref-195)
195. Клочков В. В. Концепция прокурорского надзора. – М., 2000. С. 112. [↑](#footnote-ref-196)
196. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Т. 1. М., 1889, с. 28, 5. [↑](#footnote-ref-197)
197. См.: О сущности прокурорского надзора в СССР. Вопросы теории и практики прокурорского надзора / Под ред. А.Ф. Козлова. Свердловск, 1979, с. 18. [↑](#footnote-ref-198)
198. См.: Савицкий В.М. Кризис прокурорского надзора. - Соц. законность, 1991, № 1, с. 31. [↑](#footnote-ref-199)
199. См.: Трофименко О. О концепции прокурорского надзора в условиях перестройки. Юристъ.1999. С. 142. [↑](#footnote-ref-200)
200. См.: Ведомости СНД РФ. - 1992. - № 15. - Ст. 769. [↑](#footnote-ref-201)
201. См.: О борьбе с терроризмом. Федеральный закон РФ от 03.07.1998 г. // СЗ **РФ. -** 1998. - № 31. - **Ст.** 3808. [↑](#footnote-ref-202)
202. См.: Фоков А. П. Служба безопасности: проблемы, решения. – М., 2000. С. 95. [↑](#footnote-ref-203)
203. Там же. С. 97. [↑](#footnote-ref-204)
204. См.: СЗ РФ. - 1995. - № 15. Ст. 1269. [↑](#footnote-ref-205)
205. См.: О приведении нормативных правовых актов Президента Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом “О воинской обязанности и военной службе”. Указ Президента РФ от 11.11.1998 г. № 1356 //СЗ РФ. — 1998. — 46. - Ст. 5651. [↑](#footnote-ref-206)
206. См.: Ведомости СНД РФ. - 1993. - № 17. - Ст. 594. СЗ РФ. - 1994. - № 16. - Ст. 1861; СЗ РФ. - 1996. - № 50. - Ст. 5610; СЗ РФ. - 1997. - № 29. - Ст. 3507; СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3805; СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3831; СЗ РФ. - 1999. - № 23. - Ст. 2808. [↑](#footnote-ref-207)
207. См.: Ведомости СНД РФ. - 1993. - № 31. - Ст. 1224. [↑](#footnote-ref-208)
208. См.: СЗ РФ. - 1995. - № 26. - Ст. 2397. [↑](#footnote-ref-209)
209. См.: СЗ РФ. - 1996. - № 1. - Ст. 4. [↑](#footnote-ref-210)
210. См : СЗ РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3586. [↑](#footnote-ref-211)
211. См : СЗ РФ. - 1999. - № 7. - Ст. 879. [↑](#footnote-ref-212)
212. См.: О введении в действие Таможенного кодекса Российской Федерации. Постановление ВС РФ от 18.06.1993 г. // Ведомости СНД РФ. — 1993. — № 31. — Ст. 1226. [↑](#footnote-ref-213)
213. См.: Ука­з Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039. [↑](#footnote-ref-214)
214. См.: СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4983. [↑](#footnote-ref-215)