

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПУТЕЙ СООБЩЕНИЯ (МИИТ)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

В. П. ЕГОРОВ, А. В. СЛИНЬКОВ

СОВРЕМЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ

Учебное пособие

МОСКВА—2016

УДК 341.222(47)

ББК 63.3

Е—30

Авторы:

Егоров В. П. — почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор военных наук, профессор, заведующий кафедрой «Документоведение и документационное обеспечение управления» Юридического института МИИТ — предисловие, гл. 1, 2.

Слиньков А. В. — методист учебно-методического Центра «Наследие Митрополита Питирима» МИИТ — гл. 3, 4.

Егоров, В. П. Современная организация государственных учреждений России : учеб. пособие / В. П. Егоров, А. В. Слиньков. — М. : Юридический институт МИИТ, 2016. — 214 с.

Учебное пособие позволяет ознакомиться с организацией власти и ее государственными органами в современной России, нормативными актами, издаваемыми государственными органами, которые являются составляющим элементом общей информационной системы государства.

Книга рекомендуется преподавателям, студентам высших и средних учебных заведений, обучающихся по направлению 46.03.02 «Документоведение и архивоведение».

Учебное пособие издается в авторской редакции с сокращениями.

Рецензенты:

Фроликов И. И. — кандидат технических наук, начальник учебно-методического управления МИИТ;

Зейналова Р. М. — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория и история государства и права», декан Юридического факультета имени С. Ю. Витте.

© Юридический институт МИИТа, 2016

Оглавление

Предисловие.....	5
Глава 1. Государство: его формы, характерные черты. Типология государства. Организационная структура государственного управления	11
1.1. Государственное управление	11
1.2. Характерные черты государства как субъекта управления общественными процессами.....	13
1.3. Типология государства	14
1.4. Объективные основы и субъективный фактор государственного управления	15
1.5. Организационная структура государственного управления	17
Глава 2. Организация государственной власти в Советской России и СССР (1917—1990)	18
2.1. Государственное управление в годы гражданской войны (1917—1920)	18
2.2. Советское государственное управление в межвоенные 1920—1930-е годы	29
2.3. Особенности государственного управления в военные и послевоенные 1940-е годы	34
2.4. Развитие и реформирование государственной власти и системы управления в советском обществе (вторая половина 1950-х — середина 1960—1970-х годов)	45
2.5. Эволюция и стагнация системы государственного управления в СССР (конец 1960-х — начало 1980-х годов)	49
Глава 3. Становление новой организации государственной власти в Российской Федерации (1990—1993)	56
3.1. О кризисе государственного устройства СССР и РСФСР в 1990—1993 годы. Федеративный договор РСФСР, его реализация	56
3.2. Политическая реформа. Организация представительной власти в России	58
3.3. Формирование исполнительной власти в России	63
3.4. Преобразования в судебной системе России (до 1993 года)	71
Глава 4. Современное состояние органов государственной власти в Российской Федерации	81
4.1. Общая характеристика государственного устройства России.....	81
4.2. Институт президентства Российской Федерации	98

4.3. Федеральное собрание Российской Федерации	119
4.4. Правительство Российской Федерации	148
4.5. Федеральные органы исполнительной власти	165
4.6. Судебная система Российской Федерации	182
4.8. Прокуратура Российской Федерации.....	203

Предисловие

Начало XXI в. характеризуется активным процессом становления новой российской государственности, адекватным современному уровню развития общества цивилизованных институтов государственного управления. Процесс этот идет в очень сложных условиях. Прежняя машина советского государственного управления разрушена, а институты нового демократического государственного управления и местного самоуправления, институты гражданского общества, механизмы их функционирования и взаимодействия еще только создаются. Само же российское общество переживает глубокий кризис, охватывающий власть и управление, экономику и социальную сферу, политику и мораль, государственное устройство и межнациональные отношения, другие сферы жизни. Большое значение имеет изучение накопленного огромного зарубежного опыта, причем не только высокоразвитых индустриальных, но и бывших социалистических стран, более или менее успешно решающих новые проблемы государственного строительства, социально-экономического и политического развития.

Особенно важен отечественный исторический опыт. Государственное управление страной осуществляется с помощью государственных органов, аппарата государственных учреждений (военные, судебные, полицейские, административные). Каждое учреждение обеспечивает выполнение основных и неосновных функций государства (поддержание порядка, защита отечества и охрана его границ, а также финансовая, хозяйственная и религиозно-воспитательная).

Государственная служба сформировалась в результате реформ Петра I. Ученые XIX в. определяли государственную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной государственной задачи» (Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1904. С. 400—401). Данное определение признается правомерным и сейчас (Игнатов В. Г. и др. Государственный служащий современной России. Ростов н/Д, 1997). Государственные учреждения, имеющие властные полномочия, именуются органами власти государства. Государственный ап-

парат представляет собой систему тесно связанных друг с другом основных элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов. Государственные учреждения и органы во все периоды их развития можно подразделить на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного аппарата: высшие, являющиеся, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (институт президентства, Федеральное собрание, Конституционный суд и т.д.); федеральные — отраслевые и многоотраслевые органы (учреждения) управления (министерства, службы и т.д.), исполняющие законы, а также распоряжения носителей высших органов (учреждений); региональные и местные органы власти и управления.

Государственное управление — это прежде всего политическая деятельность. Постановка вопроса о полной деполитизации управления не имеет смысла. Общие ориентиры деятельности системы управления задаются политическими деятелями и институтами. Государственная политика может быть охарактеризована как политическая линия господствующего в данном обществе класса, социального слоя, социальной группы, а в истории России, как известно, и отдельного человека. Государственное управление — одна из областей государственной политики, базирующаяся на выработанных в обществе и законодательно закреплённых общесистемных императивных установках (Конституция, законы, указы и т.д.) с учетом теоретико-информационных, кибернетических, экономических, правовых, социологических и других разработок и разнообразных политических факторов, влияющих на содержание и направленность государственной политики.

Государственная власть — центральное понятие истории государственного управления в России. Без объяснения понятия власти как вводного методологического мы не можем эффективно судить о действиях российских политиков, доверять им, поддерживать их или осуждать, ибо понятие «власть» напрямую связано и с такими производными категориями, как «ответственность», «способность», «возможность». Российский опыт не включает, как известно, традиции гражданского общества. В отечественной истории цементирующую роль всегда играло государство, а политическое управление доминировало над экономическим. Традиционно довлеющими были в России позиции по-

литико-административной элиты. Категория элиты (в переводе с французского элита — это лучшее, отборное) используется в учебном курсе неоднократно.

Пройдет несколько лет, и сегодняшняя «современность» отойдет в прошлое. Документоведам важно знать современный им государственный аппарат, истоки, корни, причины его состояния, значит, нужен какой-то ориентир, являющийся рубежом между прошлым и днем сегодняшним, ориентир, определяющий начало модернизации сложившихся в государстве реалий. Думается, в настоящее время таким рубежом является Конституция РФ 1993 г.

Возможно, со временем появится другой ориентир.

О словосочетании «государственное учреждение». Слово «учреждение» прежде всего употребляется здесь как институт, созданный государством, а затем уже как орган. Органами порой именуют структуры, не имеющие властных полномочий, не осуществляющие функции от имени государства, а обеспечивающие полномочия других его институтов.

О некоторых учебно-методических аспектах курса. Предлагаемый курс «Современная организация государственных учреждений России» является важным для студентов-документоведов, так как знание истории и современной организации государственных учреждений является необходимой предпосылкой для изучения истории и организации архивного дела, теории и методики архивоведения, истории и организации делопроизводства и других специальных дисциплин.

Цель курса: дать студентам системные знания о новейшем периоде истории российской государственности; познакомить с основными проблемами российского государственного строительства; подготовить к оптимальному использованию накопленного организационного опыта при решении практических задач совершенствования государственного аппарата Российской Федерации и документационного обеспечения управления.

Задачи учебного курса:

— раскрыть основные особенности становления и устройства государственного аппарата Советской России — СССР (1917—1990), послужившего организационной базой современного государственного строительства Российской Федерации;

— рассмотреть основные итоги советского государственного строительства в России к 1991 г.;

— рассмотреть устройство и основные тенденции развития государственного аппарата Российской Федерации с 1991 г.

Требования к уровню освоения содержания курса. В результате изучения дисциплины студент должен знать:

— основную справочную литературу по курсу;

— новейшие теоретические представления о проблемах и перспективах развития современной российской государственности в целом и государственного аппарата в частности; принципиальные особенности и тенденции развития государственного аппарата РСФСР и СССР;

— организационные итоги государственного строительства в РСФСР и СССР к началу 1990-х гг.;

— основы нормативно-правовой базы устройства и функционирования государственного аппарата РФ;

— конституционный статус и конкретное организационное устройство федеральных органов власти РФ (Президент, законодательная, исполнительная, судебная власти, прокуратура РФ);

— организационное устройство основных федеральных служб Российской Федерации;

— основные организационные проблемы деятельности органов власти и управления субъектов РФ;

— основные аспекты взаимодействия государственных учреждений РФ с иными управленческими структурами: корпоративными, общественными, частными.

Сами органы государственной власти в процессе реализации возложенных на них функций издают акты, совокупность которых регулирует общественные отношения в различных сферах. Государственные органы устанавливают общепринятые правила поведения, контролируют их исполнение, осуществляют правосудие. Выступая от имени государства, они являются организующим началом в жизни любого общества. Государственные органы не хаотичны, они представляют собой определенную систему, которая строится с учетом государственного строя, формы связи центра и территорий. Такая совокупность органов государственной власти — государственный аппарат, он и является объектом изучения данного курса.

Государственный орган представляет собой относительно самостоятельное, структурно обособленное звено аппарата, создаваемое государством и находящееся на его содержании (за счет налогоплательщиков), осуществляющее от его имени те или иные государственные функции в пределах установленной компетенции. Под компетенцией в данном случае понимается совокупность юридически определенных полномочий, прав и обязанностей.

Таким образом, признаками органов государственной власти являются:

- формирование органов государственной власти по воле государства и осуществление ими своих функций от имени государства;
- выполнение каждым государственным органом строго установленных в законодательном порядке видов и форм деятельности;
- наличие у каждого государственного органа юридически закреплённых организационной структуры, территориального масштаба деятельности, специального положения, определяющего его место и роль в государственном аппарате, а также порядок его взаимоотношений с другими государственными органами и организациями;
- наделение государственных органов полномочиями государственно-властного характера.

Сами властные полномочия есть совокупность действий в области законодательства, управления и правосудия. Они выражаются в издании от имени государства нормативных и индивидуальных актов, в контроле за соблюдением требований, обозначенных в них, применении мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях — мер государственного принуждения.

В отличие от органов государственной власти государственные учреждения действуют не от имени государства, а от своего собственного, отличаются специфической организационной структурой, обладают определенной компетенцией.

Каждый орган государственной власти занимает строго предназначенную ему нишу, являясь таким образом, конкретным звеном государственного аппарата.

Предметом нашего изучения и является государственная власть современной России.

Дисциплина «Современная организация государственных учреждений России» включена в базовую часть профессионального

цикла (Б.3.Б.8) направления «Документоведение и архивоведение» и профилю подготовки «Документоведение и документационное обеспечение управления» и логически связана с другими курсами, входящими в него, и является обязательной. Объем курса — 108 часов. Итоговая аттестация — зачет.

Место учебной дисциплины в структуре ООП ВО, компетенции студента, формируемые в результате освоения учебной дисциплины образовательные технологии, оценочные средства для текущего контроля успеваемости, примерные контрольные вопросы к зачету, учебно-методическое и информационное обеспечение учебной дисциплины, базы данных, информационно-справочные и поисковые системы, материально-техническое обеспечение учебной дисциплины изложены в рабочих программах учебной дисциплины «Современная организация государственных учреждений России» в каждой из форм обучения. С учетом этих предварительных замечаний, имеющих важное методологическое значение, и начнем рассмотрение нашей темы.

Глава 1. Государство: его формы, характерные черты. Типология государства. Организационная структура государственного управления

1.1. Государственное управление

Государственное управление — это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу. Определяющим фактором обеспечения рациональности, то есть целесообразности, обоснованности и эффективности государственного управления выступает социальность — наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Свойства государственного управления:

- управляющие воздействия государства опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею;
- распространяется на все общество, на каждую сферу деятельности общества, даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики;
- объективно;
- системно;
- организовано.

Субъектом государственного управления выступает не аппарат, а государство, как политико-правовая организация общества, совокупность всех граждан и других жителей страны.

Государственное управление — это управление в масштабе общества, призванное создавать и закреплять законодательно (или посредством иных юридических актов), поддерживать, обеспечивать и гарантировать практическую реализацию определенных условий для высокоэффективного и социально-актуального ведения любых видов человеческой деятельности. Государственное управление, как сложное социальное явление многоэлементно и многомерно. Государственное управление субъективно, оно плод мыслей и действий людей, с другой стороны объективно, наполнено объективно необходимым содержанием (цели и функции) и имеет объективно целесообразные формы (структура и процесс). Государственное управление сущест-

вует, чтобы познавать потребности и интересы управляемых объектов, оценивать и структурировать их, совершать действия по их практическому удовлетворению. Цепь социального механизма формирования и реализации государственного управления представлена на рис. 1.1.

ПОТРЕБНОСТИ - ИНТЕРЕСЫ - ЦЕЛИ - РЕШЕНИЕ - ДЕЙСТВИЯ - РЕЗУЛЬТАТЫ

Рис. 1.1. Цепь социального механизма формирования и реализации государственного управления

Государственное управление по отношению к управляемым объектам в широком и узком смыслах представлено на рис. 1.2 и 1.3.



Рис. 1.2. Государственное управление по отношению к управляемым объектам в широком смысле



Рис. 1.3. Государственное управление по отношению к управляемым объектам в узком смысле

На рисунках видны прямые и обратные управляющие воздействия, которые занимают центральное место в государственном управлении. В прямых связях выделяют управляющие воздействия и те элементы государственного управления, которые связаны с их формированием и реализацией.

Особенности управляющих воздействий:

- момент целеполагания (выбор цели, идеального состояния, ресурсов и др.);
- организационное (количество людей для реализации определенной цели);
- момент регулирования в рамках данной организации данных людей для достижения конкретных целей.

1.2. Характерные черты государства как субъекта управления общественными процессами

Государство — многомерное явление, причем каждое его проявление имеет смысл, поскольку несет в себе что-то от его сущности. Основные характеристики государства представлены в табл. 1.1.

Таблица 1.1

Основные характеристики государства

Характеристика	Содержание
Форма общества	Повязано системой общественных отношений людей, соучаствует в их сознании, поведении и деятельности, способствует организации жизни, в том числе экономической
Территориальная организация людей	Особым юридическим способом объединяет людей, формой чего выступает институт гражданства
Юридическая взаимосвязь между людьми	Осуществляется посредством института гражданства
Объединение граждан, иностранцев, лиц без гражданства,	Объективно выражает общие для всех, интегрированные потребности, интересы и цели жизнедеятельности своего сообщества людей.
Легитимная монополия на законодательствование и принуждение при его реализации	Через структуры и механизмы государства формируется и закрепляется всеобщая воля, придающая государственным установлениям обязательный характер
Иерархия аппарата	Для реализации своих целей государству необходим аппарат, осуществляющий свою деятельность на профессиональной основе
Внешняя политика	Выражает национальные интересы своего народа на международной арене

1.3. Типология государства

По источнику и суверенному носителю властной силы выделяют:

- монархию;
- аристократию (коллективное управление со стороны элиты с распределением власти по вертикали и по горизонтали);
- демократию (построение государственной власти и государственного управления снизу вверх от народа, посредством формы прямого волеизъявления).

По форме правления, т.е. по организации общегосударственной власти:

- парламентская республика;
- президентская республика;
- смешанная форма
- полупрезидентская республика
- парламентарная монархия

В парламентской республике приоритетом пользуется выборный законодательный орган, который из своего состава формирует правительство, подотчетное ему (Италия).

В президентской республике законодательный орган и глава исполнительной власти равно избираются населением, самостоятельны в своих функциях, но связаны между собой посредством сдержек и противовесов.

По форме государственного устройства, т.е. по способу разделения государства на определенные части, с соответствующим разделением власти по управлению ими — унитарные и федеративные.

Унитарные государства подразделяются на административно-территориальные единицы, управляемые по вертикали единой системой государственной власти.

Федеративные — единое государство с обширной автономией его составных частей.

По политическому режиму:

- деспотический (тоталитарный, автократический, авторитарный режимы) — способ реализации государственной воли — насилие, подавление, произвол, ограничение свободы и т.д.
- либеральный — государственная власть исходит, прежде всего, из прав и свобод человека и их осуществлению подчиняет свои возможности, власть обслуживает свободу.

- демократически-правовой — сущность состоит в проведении в жизнь демократически сформированной всеобщей воли народа строго в рамках материального и процессуального законодательства.

1.4. Объективные основы и субъективный фактор государственного управления

Государственное управление — это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу.

Объективные основы государственного управления представлены в табл. 1.2.

Таблица 1.2

Объективные основы государственного управления

Объективные основы	Содержание
Природно-географические условия	Каждый народ занимает свою территорию на земном шаре, и природные свойства этой территории (почва, климат, рельеф, водные ресурсы, географическое расположение и т.д. диктуют людям отвечающие им технологии производственной деятельности и формы общественной жизни
Естественно-общественные условия	Сформировались вследствие длительного взаимодействия человека и природы. География расселения людей, типы градо- и домостроений, характер поселений, технологии земледелия, виды коммуникаций, способы и приемы труда и быта, ценности общности, традиции, обычаи и менталитет
Производственная база	Со своей технологией, специализацией и кооперацией в рамках территории определенного сообщества людей может и должна рассматриваться как объективная данность. Реально она представляет собой единственную материальную (техногенную) основу существования общества
Система экономических отношений	Данная система соединяет производственную базу с человеческим потенциалом и обеспечивает воспроиз-

	водство материальных продуктов, а также социальных и иных услуг, необходимых для поддержания жизнедеятельности общества и каждого отдельного человека
Социальная сфера	Состоит из специфических социальных интересов, социальных отношений в узком смысле слова, социальной инфраструктуры
Духовная культура	Имеет два среза — субъективный, связанный с тем, что духовность есть проявление субъективного фактора и объективный, отражающий материальное закрепление духовного, превращение его в историческое наследие
Научно-технический прогресс	

Любое государственное решение выдает человек, следовательно, это решение несет субъективный фактор и олицетворяет собой сознание в действии, определенное слияние мыслительного и практического процессов. То есть — сознание и деятельность.

К *характеристикам субъективного* в области государственного управления относится:

- субъективный фактор в своем составе имеет элементы различного уровня развития потенциала, по-разному соотносящихся и взаимодействующих между собой;
- развитие субъективного фактора представляет собой сложный процесс, в котором все элементы и свойства преобразовываются неравномерно, при противоречивом подчас влиянии друг на друга, они по-разному и в неодинаковой мере отражают объективную действительность, по-разному поддаются ее влиянию и столь же различны их собственная устойчивость, самостоятельность, способность к изменениям;
- различные элементы и свойства субъективного фактора с разной силой, целенаправленностью и рациональностью влияют на объективную действительность, последствия влияния их также многообразны — от конструктивных, созидательных до негативных, разрушительных.

Существование, развитие, содержание и формы, направления и смысл совершенствования государственного управления определяются объективными потребностями общества.

Общественные потребности в управлении проявляют себя, прежде всего как управленческие интересы людей, их коллективов, общностей, в целом общества.

Объективные потребности в управлении, выраженные через управленческие интересы, порождают и обуславливают управленческие цели.

Цели управления закрепляются в управленческих решениях — социальных актах, в которых в логической форме выражены действия управляющих звеньев, необходимые для достижения поставленных целей.

Чтобы решения практически осуществлялись, нужны конкретные действия по практической реализации соответствующих решений.

Реализация управляющих воздействий, выраженных в управленческих решениях, приводит к определенным результатам управления, которые состоят в удовлетворении общественных потребностей в государственном управлении.

1.5. Организационная структура государственного управления

Субъектом государственного управления выступает государство в целом.

Организационная структура государственного управления — это особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе.

В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган, связанный с формированием и реализацией государственно-управляющих воздействий.

Государственный орган представляет собой единичную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций.

Основу организационной структуры государственного управления составляют **органы исполнительной власти**. Они имеют разветвленную вертикаль: федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и др. элементами.

Линейное основание создает структуру государственного управления, при которой преобладает вертикальная, однонаправленная подчиненность органов, образующая строгую иерархическую пирамиду. Характеризуется: единоначалием, единством распорядительства, т.е. власть сосредоточена в одних руках, команды передаются строго от одного лица другому.

Достоинства: линейный тип жестко формализован, придает структуре устойчивость, надежность, последовательность. Недостатки: слабо выражены обратные связи.

Функциональное основание: формирование государственных органов, специально приспособленных к ведению конкретных функций управления. Проблема — в межфункциональной координации.

Линейно-функциональное основание — соединение линейного и функционального.

Программно — целевое основание — в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель или комплексная программа.

Матричное основание — совмещает линейное и программно — целевое управление. Связано с территориальным управлением.

Глава 2. Организация государственной власти в Советской России и СССР (1917—1990)

2.1. Государственное управление в годы гражданской войны (1917—1920)

Образование трех систем власти и управления. 25 октября (7 ноября) 1917 г. свершилась Великая Октябрьская Социалистическая революция. После победы Петроградского вооруженного восстания (и так говорят) Советская власть упрочилось относительно мирно на значительной территории бывшей империи. Однако антибольшевистские силы, опиравшиеся на поддержку армий 14 иностранных госу-

дарств, продолжали удерживать значительные территории. Летом — осенью 1918 г. в разоренной войной и голодом России в борьбе за власть противостояли три класса (буржуазия, пролетариат, средние слои). На территории огромной страны сформировались три системы власти и управления.

Республика Советов, где правящая партия Ленина осуществляла диктатуру пролетариата, превратила страну в единый военный лагерь, поставив под ружье, подчинив комиссарам и командирам рабочих и крестьян.

Буржуазно-помещичий белогвардейский лагерь («деникия», «колчакия»), опиравшийся на поддержку иностранных союзников, практиковавший диктатуру военных в самой суровой и жестокой форме с целью утверждения в России монархии на квазиконституционной основе.

На просторах Сибири, Севера и Поволжья свою диктатуру стремились установить и средние слои (трудовое крестьянство, ремесленники, торговцы). Во главе с эсеровскими правительствами они поставили задачу создать в России парламентскую республику, которую должно было утвердить Учредительное собрание.

Становление советской системы управления. Формирование новой системы государственного устройства в России началось на II Всероссийском съезде Советов, который открылся 25 октября 1917 г. в Петрограде. Было зарегистрировано 649 делегатов (390 большевиков, 160 эсеров, 72 меньшевика и др.). В ходе работы съезда его состав изменился: собрание покинули представители бундовцев, правых эсеров и часть меньшевиков, а большевики получили дополнительно более 80 голосов за счет прибытия опоздавших. В написанном В.И. Лениным обращении «Рабочим, солдатам и крестьянам!» было зафиксировано взятие власти съездом и переход власти к Советам на местах.

Верховным органам власти объявлялся Всероссийский съезд Советов. Съезд сформировал новые органы власти. Они были определены в следующем виде. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Председателем ВЦИК был избран Л.Б. Каменев, которого 8 ноября сменил Я.М. Свердлов. ВЦИК создавал отделы, которым принадлежало право контроля, смещения правительства или изменения его состава.

Съезд сформировал правительство — Совет народных комиссаров. Отличительной чертой новой власти было соединение законодательных и исполнительных функций. Большевики продолжали переговоры с левыми эсерами о формировании коалиционного правительства, но поскольку последние колебались, то Совнарком был сформирован из одних большевиков при многопартийном ВЦИКе в следующем составе:

Председатель Совета — В. И. Ленин (Ульянов) (47 лет), председатель по делам национальностей — И.В. Джугашвили (Сталин) (38) и т.д. Старшим членам Советского правительства было 47 лет (В.И. Ленин, И.И. Скворцов-Степанов), а младшим — 28 (П. Е. Дыбенко) и 29 (Г.А. Оппоков). Все они уже имели значительный опыт нелегальной и легальной революционной деятельности, многие знали по-нескольку иностранных языков, имели свои труды и свои подходы к управленческим проблемам.

II Всероссийский съезд Советов принял Декрет о мире и Декрет о земле. В Декрете о мире Советское правительство обращалось ко всем правительствам воюющих стран и их народам с предложением начать немедленные переговоры о заключении справедливого, демократического мира без аннексий и контрибуций. Советская власть не смогла бы упрочиться без решения коренного вопроса революции — вопроса о земле. При работе над Декретом о земле Ленин использовал эсеровский наказ о «социализации земли», составленный на основании 242 местных крестьянских наказов, и целиком включил его раздел «О земле» в текст декрета. Таким образом, сами крестьяне решили аграрный вопрос. В наказе содержалось требование отмены частной собственности на землю. Согласно Декрету о земле помещичьи земли конфисковывались без выкупа и передавались в пользование крестьянам, делились по принципу уравнительного землепользования (т.е. поровну, по трудовой норме — по количеству работников в семье, которые могли обрабатывать надел, или по потребительской норме — по числу едоков в семье). Это был удар по феодальной собственности помещиков, решительный шаг в развитии фермерского хозяйства. Победил общинный принцип распределения земли, который означал изъятие ее из торгового оборота и уравнительный раздел земствами (Советами) между крестьянами. Деревня того времени была в основном бедняцкой и середняцкой, и Декрет о земле привлек

все крестьянство на сторону революции. Переговоры большевиков с левыми эсерами завершились к 10 декабря 1917 г. В состав СНК вошли семь представителей партии левых эсеров. Посланцы партии левых эсеров были введены также в состав других центральных учреждений Советского государства. Заключение блока позволило более эффективно воздействовать на управленческие процессы, расширить социальную базу государственной власти России, рационализировать управление страной. В период существования левого блока, с декабря 1917 г. до начала июля 1918 г. (до 16 марта 1918 г. он был правительственным, пока левые эсеры, не приняв ратификацию Брестского мира, не вышли из СНК), воздействие органов государственной власти на общественные процессы было таково, что удалось сравнительно легко избежать крупных вооруженных столкновений, гражданской войны.

Последняя началась с распада левого блока весной—летом 1918 г. Социальной основой левого блока был союз крестьян и рабочих, за которым стояло подавляющее большинство населения России. Наряду с большевиками в органы управления борьбой с мятежниками входили и левые эсеры. Они являлись членами не только СНК РСФСР, но и правительств региональных республик, руководили многими Советами и ревкомом. Левый блок представлял собой широкий фронт демократических сил, противостоящий сторонникам гражданской войны. Компромиссом левых эсеров с РКП(б) был такой важный конституционный акт, как Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 3 января 1918 г. на заседании ВЦИК левые эсеры голосовали за утверждение Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 5 января открылось Учредительное собрание, которое должно было утвердить Декларацию, но правозэсеровское его большинство отказалось от ее обсуждения. Тогда большевики, а через день и левые эсеры покинули это собрание. Спустя сутки левые эсеры вместе с большевиками единодушно голосовали во ВЦИК за роспуск Учредительного собрания. Его делегаты — левые эсеры — были включены в состав ВЦИК.

Роспуск Учредительного собрания как волеизъявление не одних большевиков, а действие левого блока являлся веским аргументом в формировании общественного мнения. Если лозунг защиты Учредительного собрания в годы гражданской войны был главным в лагере

вооруженных антибольшевистских сил, то в период действия левого блока значительных вооруженных выступлений в защиту Учредительного собрания не наблюдалось. Его роспуск поддерживался так или иначе большинством населения страны.

Зенитом существования левого блока был III Всероссийский съезд Советов, который проходил в Петрограде 10—13 января 1918 г. Он был созван, как говорилось в Постановлении ВЦИК, чтобы «силой Советов поддержать левую половину Учредительного собрания против его правой «соглашательской половины». С помощью левых эсеров большевики решили на съезде важнейшую управленческую задачу — создание единых органов рабоче-крестьянской власти. Был избран единый ВЦИК, в который вошли 160 большевиков и 125 левых эсеров. Съезд утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Компромиссом народнического и марксистского подходов к решению аграрного вопроса явился Закон о социализации земли, утвержденный съездом. Центральные и местные органы власти начали проводить этот закон в жизнь.

К началу 1918 г. были распущены старые органы власти и управления, в основном были сформированы наркоматы. 2 декабря 1917 г. при СНК был образован Высший Совет народного хозяйства (ВСНХ), который призван был руководить хозяйственно-экономической жизнью страны. 28 октября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) принял постановление о создании Рабоче-крестьянской милиции.

При СНК была образована Всероссийская Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (председатель — Ф. Э. Дзержинский). 15 января 1918 г. В. И. Ленин подписал Декрет «О рабоче-крестьянской Красной Армии». Первоначально РККА строилась на добровольческих началах. 29 января 1918 г. был опубликован Декрет об организации Рабоче-крестьянского Красного флота и создан Комиссариат по морским делам. Упрочение Советской власти на большей части территории Российской империи к весне 1918 г. привело к необходимости принятия Основного Закона страны — Конституции РСФСР. Он должен был юридически закрепить сложившиеся общественные отношения и фактически сформировавшиеся структуры власти, которые определялись понятием «диктатура пролетариата» (Советы, партия, профсоюзы).

Конституция РСФСР была принята на V Всероссийском съезде Советов (4—10 июля 1918 г.). Высшая власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов. Всероссийский съезд Советов избирал Всероссийский Центральный Исполнительный комитет (ВЦИК) в составе не более 200 членов, который осуществлял всю власть Съезда в промежутках между съездами. ВЦИК назначал Совет Народных комиссаров (Совнарком), в чьи функции входило «общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики», а также издание «декретов, распоряжений, инструкций».

Такова была первая в истории России Конституция. Она закрепила систему государственного управления, основой которой объявлялись Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов как форма диктатуры пролетариата. Провозглашались и законодательно закреплялись основы национальной политики, принципы Советской Федерации. Государственно-охранительная управленческая линия белого движения. Центром формирования антибольшевистской власти в первый год пролетарской диктатуры были Новочеркасск и Екатеринодар (Краснодар), а с приездом из-за границы в октябре 1918 г. адмирала Колчака таким центром стал и Омск. В чем причины краха антибольшевистского правительства? В 1918 г. ушли из жизни руководители Донского гражданского совета: 29 января покончил жизнь самоубийством А. М. Каледин, 13 апреля при штурме Екатеринодара был убит Л. Г. Корнилов, 7 октября умер М. В. Алексеев.

Первое общерусское антисоветское правительство распалось. Гражданский мир оказался тогда невозможным в связи с голодом и разрухой, иностранной интервенцией, озлоблением населения в связи с затянувшейся мировой войной, глубоким, затяжным и тяжелым имперским кризисом. Страна распалась на враждующие лагеря, которые повели борьбу на уничтожение; в гражданской войне погибло 13 млн. человек. Борьба за формирование нового Всероссийского правительства на юге продолжалась летом — осенью 1918 г. По масштабам ресурсов юга (70% казачества страны), стратегическому расположению подконтрольной территории на первое место выдвинулся главнокомандующий вооруженными силами юга России генерал-лейтенант А. И. Деникин. Выдвинув лозунг «непредрешения» принципов будущего государственного строя России, опираясь на казачество и руково-

дящее ядро генеральско-монархических сил, он объединил в анти-большевистском лагере громадную территорию (Дон, Северный Кавказ, Украину), подчинив себе правительства казачьих и горских областей, Крыма, Украины. Полнота власти в районах, подконтрольных Добровольческой армии, принадлежала одному лицу — ее верховному руководителю. Особое совещание находилось при диктаторе и являлось совещательным органом. Законы и указы мог издавать только главнокомандующий. Так, на юге возникла «деникия», государство «царя Антона» (как полушутливо называли Деникина в Особом совещании). Осенью 1918 г. наступил новый этап в гражданской войне. 18 ноября 1918 г. адмирал Колчак произвел в Омске военный переворот. Он арестовал социалистов — членов директории и установил военную диктатуру в Сибири, на Урале, Дальнем Востоке, принял титул «верховного правителя российского государства» и звание главковерха. В марте 1919 г. адмирал Колчак начал широким фронтом наступать от Урала к Волге. Он не стал продвигаться к Царицыну на соединение с Деникиным, не стал координировать свои действия с южными армиями. Он решил первым войти в Москву, но был разбит войсками большевиков и отступал, преследуемый партизанами. 27 декабря 1919 г. он был пленен белочехами. 4 января 1920 г. Колчак издал указ о передаче «верховой всероссийской власти» А.И. Деникину, Противоборство диктатуры «буржуазии» с диктатурой пролетариата обострилось.

«Третий путь» в государственном строительстве и управлении. В огне гражданской войны возник и чисто человеческий протест против кровавой бойни. Средние слои города и деревни, выразителями интересов которых были умеренные социалистические партии меньшевиков и эсеров, выступили против двух диктатур («белых» и «красных»), как выражались, против «авантюристов обоих лагерей». Из такого понимания расстановки сил вытекала и задача, поставленная меньшевиками и эсерами, — вести одновременно борьбу на два фронта: и против большевиков, и против «золотопогонной буржуазно-помещичьей орды». Во имя осуществления «третьего пути» обещали вести политику эсеровские правительства, сформировавшиеся в 1918 г. в Сибири, на Дальнем Востоке и Севере, в Поволжье. Депутаты эсеровского большинства Учредительного собрания считали его «хозяином земли русской». После его роспуска ЦК эсеров начал пе-

реброску депутатов в Сибирь, Поволжье и другие регионы для организации власти. 8 июня 1918 г. такие депутаты собрались в Самаре, где сформировали правительство — Комитет членов Учредительного собрания (сокращено Комуч). Это правительство соединяло в себе все функции власти — законодательную, исполнительную, судебную и военную. Оно ставило цель: действовать от имени Учредительного собрания и подготовить его созыв. Комуч отменил декреты Советской власти, возвратил фабрики, заводы и банки бывшим владельцам, объявил свободу частной торговли, восстановил земства и городские думы и другие демократические учреждения, признавал необходимость уравнительного распределения земли. К лету 1918 г. Комитету членов Учредительного собрания подчинялась территория от Волги до Урала. Помимо Самарской губернии в нее входили Симбирская, Казанская, Уфимская, Оренбургская (на началах автономии в делах внутреннего управления), а также отдельные уезды Саратовской и Пензенской губерний. Сам комуч вынужден был расширять карательные функции своих ведомств, принять участие в вооруженной борьбе. В сентябре 1918 г. «народная армия» потерпела ряд поражений от Красной Армии. 7 октября 1918 г. Самара была занята советскими войсками. Комуч бежал в Уфу. Комитет был переименован в Съезд членов Учредительного собрания. В декабре 1918 г. часть его членов была расстреляна в Омске белогвардейцами. Тогда же «съезд» и «совет» были окончательно упразднены. 2 августа 1918 г. в Архангельске было сформировано «социалистическое» правительство — «Верховное управление Северной области» под председательством народного социалиста Н.В. Чайковского. Правительство отменило декреты Советской власти, ликвидировало советские учреждения, приступило к денационализации промышленности, торговли, флота, домовладений и банков, восстановило частную торговлю, пригласило союзников и начало формирование «славянско-британского легиона». Было арестовано 6 сентября белогвардейцами, но освобождено американцами. 28 сентября Н.В. Чайковский в контакте с американским дипломатом Д. Фрэнсисом сформировал «Временное правительство Северной области». Однако социалистические элементы были оттеснены от руководства правительством. С января 1919 г. главную роль в нем играл генерал Е.К. Миллер. 20 апреля 1918 г. правительство признало верховную власть Колчака.

Временное Сибирское правительство возникло 27 января 1918 г. в Томске в основном из эсеров. Его председателем стал эсер П.Я. Дербер, который одновременно являлся министром земледелия. В декларации правительство объявило о борьбе с Советской властью, но сохраняло Советы как «классовые организации», на которые должно опираться Учредительное собрание, «об автономии Сибири» и непризнании Декрета о земле и др. Уполномоченные Сибирского правительства в Томске 23 июня 1918 г. создали новое образование — Западно-Сибирский комиссариат (председатель и министр иностранных дел эсер П. В. Вологодский). Правительство пыталось вести преобразования в духе «демократической контрреволюции», но на деле подготовило приход колчаковской диктатуры. Оно было свергнуто Колчаком 18 ноября 1918 г. Власть перешла к белогвардейскому Омскому правительству. Таким образом, «третий путь» в государственном строительстве повсеместно был прерван установлением власти или «белых», или «красных». Стать всероссийской властью «третьей силе» не удалось.

Государственное управление по-большевистски. С июля 1918 г. в Советской республике установилась однопартийная система. Когда оппозиционная большевикам партия левых социалистов-революционеров 6—7 июля 1918 г. предприняла попытку государственного переворота, решением V Всероссийского съезда Советов она была исключена из состава Советов. Так прекратила свое существование антибольшевистская оппозиция в Советах. Народная власть обрела авторитет.

Вождь большевиков В. И. Ленин призвал превратить Советскую республику в единый военный лагерь, свести коллегиальность «к самому краткому обсуждению только самых важных вопросов в наименее широкой коллегии, а практическое распоряжение учреждением, предприятием, делом, задачей должно быть поручено одному товарищу, известному своей твердостью, решительностью, умением вести практическое дело, пользующемуся наибольшим доверием». Председатель СНК РСФСР призвал не создавать новые государственные учреждения, а вести работу помощи войне «через существующие уже военные учреждения, путем их исправления, укрепления, расширения, поддержки». Он подчеркивал, что «безответственность, прикрываемая ссылками на коллегиальность, есть самое опасное зло, которое

грозит всем, не имеющим большого опыта в деловой коллегиальной работе, и которое в военном деле сплошь и рядом ведет неизбежно к катастрофе, хаосу, панике, многовластию, поражению».

Важным звеном в государственной системе являлась армия. В июле 1918 г. на V Всероссийском съезде был законодательно оформлен переход к всеобщей воинской повинности. Численность армии возросла с 360 тыс. человек в июле 1918 г., до 800 тыс. в ноябре того же года, а затем до 1,5 млн. в мае 1919 г. и до 5,5 млн. в конце 1920 г.

На основании Постановления ВЦИК от 2 сентября 1918 г. был создан Революционный военный совет Республики (РВСР) — орган, осуществлявший в годы гражданской войны непосредственное руководство армией и флотом, а также всеми учреждениями военного и морского ведомств. Бессменным председателем являлся Л.Д. Троцкий. В ноябре 1918 г. был образован полевой штаб, осуществлявший непосредственное руководство военными действиями. 30 ноября 1918 г. ВЦИК учредил верховный орган управления — Совет рабочей и крестьянской обороны под председательством В. И. Ленина, что завершило меры по организации руководства Красной Армией. Новый орган власти и управления был призван установить твердый режим во всех отраслях народного хозяйства и координировать работу ведомств. В кратчайшие сроки большевики создали систему особых, чрезвычайных мер антикризисного управления экономикой, назвав их военным коммунизмом.

Сущность военного коммунизма в том, что государство концентрировало в своих руках материальные, трудовые и людские ресурсы для наиболее целесообразного использования их в интересах обороны. Высшим органом управления промышленностью оставался ВСНХ; его структура имела в этот период ярко выраженный военный характер (имелись отделы снабжения и нормирования, финансово-экономический, производственные отделы — горный, металла, текстильный и др.). Оперативное повседневное руководство предприятиями каждой отдельной отрасли было сосредоточено в так называемых главных комитетах — главках (Главнефть, Главсоль и др.). Между главком и предприятием в ряде отраслей стояло еще одно звено — трест, управлявший несколькими предприятиями. Такая система централизованного управления получила название «главкизма». Введение системы главкизма означало, что все предприятия каждой

отрасли подчинялись своему главку — отделу ВСНХ. Однако главное не в этом подчинении, а в том, что все экономические, т.е. денежные, отношения прекращались, в управлении использовались исключительно административные методы. Рентабельность и себестоимость продукции теперь не имели значения.

Предприятия бесплатно получали от государства все необходимое для производства, бесплатно отдавали готовую продукцию. Такая система управления не могла остановить разруху, но смогла изолировать военную промышленность от влияния разрухи. В политической жизни страны возросла роль общественных организаций. Быстро увеличивалось число членов Российского Коммунистического союза молодежи (РКСМ). Если делегаты его первого съезда, проходившего в октябре 1918 г., представляли 20 тыс. членов РКСМ, то второго (октябрь 1919 г.) — уже 96 тыс., а третьего (октябрь 1920 г.) — 400 тыс. В жизни страны возрастала роль профсоюзов, в рядах которых в 1920 г. насчитывалось свыше 4 млн. человек. Профсоюзы играли большую роль на производстве. Им принадлежало право выбирать третью часть членов фабрично-заводских управлений (две трети назначало правительство), они осуществляли нормирование труда и заработной платы, определяли размер продовольственного пайка.

В 1918 г. была образована продовольственная инспекция, имевшая большое значение в осуществлении контроля за деятельностью органов Наркомпрода. Нередки были случаи, когда местные Советы создавали инспекционные группы из рабочих. Их опыт был использован при реорганизации в октябре 1920 г. Наркомата государственного контроля в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции. Ленин предложил слить контрольные партийные учреждения с контрольными советскими. Так был создан новый орган — ЦКК РКИ.

В ноябре 1920 г. советские войска освободили Крым от войск Врангеля. Этими событиями завершилась гражданская война, начался новый период в истории страны — восстановление народного хозяйства. Гражданская война — общенациональная трагедия. Ее возникновению способствовали мировая война, глубокий, затяжной имперский кризис. Вина за нее лежит на всей политической элите России независимо от ее оттенков. Именно элита несет ответственность за трагедию страны, большинство населения которой было неграмотно. РКП(б) распространила свое влияние на все сферы — экономику, культуру, семью, общество. В этих усло-

виях любая попытка воспрепятствовать ее контролю за общественным и политическим развитием расценивалась как саботаж.

2.2. Советское государственное управление в межвоенные 1920—1930-е годы

Советское государственное управление было перестроено после иностранной военной интервенции и гражданской войны на основе восстановления и развития принципов Конституции РСФСР, с учетом глубокого системного кризиса власти, общества.

Советский тип власти и управления получил в те годы широкую поддержку, так как народ убедился на собственном опыте в его способности выражать практически коренные интересы абсолютного большинства населения. Утвердилась в общественном сознании идея безальтернативной замены старого образа государственного управления новым, основанным на принципах народной собственности, власти, без угнетения и эксплуатации человека человеком. Допущенные ошибки, просчеты управления следовало исправлять по ходу дела, одновременно снизу и сверху, в соответствии с ритмом жизни общества. Начавшееся весной 1921 г. нэповское реформаторство, направленное приоритетно на экономическую сферу жизни общества, коснулось государственного управления, воплотило сочетание новаторства и преемственности прошлого опыта.

Среди текущих задач государственного управления преобладали в начале 20-х гг. следующие: упразднить чрезвычайные органы, отказаться от чрезвычайных методов; привести старый государственный аппарат в соответствие с новым типом государства, власти; преодолевать бюрократизм управления и т.д. Восстановлены и максимально возможно реализованы конституционные нормы власти и управления. Ежегодно избирались, созывались, работали Всероссийские, местные съезды Советов, проводились сессии ВЦИК, местных исполкомов, заседания президиумов. Работники органов власти и управления регулярно отчитывались перед населением, информировали трудящихся о всех мероприятиях советской власти. Вопросы перестройки органов власти, управления решались коллективно на уровне Всероссийских съездов, сессий ВЦИК. Повышен статус, возросла роль высшего государственного управления, высшего исполнительного и

распорядительного органа — СНК, который под председательством В.И. Ленина перестроил в короткие сроки, упорядочил всю систему управления, обеспечил нэповское восхождение России.

Первый в мировой цивилизации опыт государственного планирования рождался в Советской России на основе преобладания государственной и общественной собственности, утверждения власти народных Советов. Постепенно возникла система планового управления во главе с государственной плановой комиссией, «плановое развитие стало характерной чертой государственного руководства экономикой». Коммунистической партии отводилась роль единственного идеологического, политического руководящего ядра в системе власти и управления. Нэповское государственное управление опиралось на конституционные основы, развитые и конкретизированные в Гражданском, Уголовном, Земельном, Гражданско-процессуальном, Уголовно-процессуальном кодексах, Кодексе законов о труде и других, вступивших в действие в 1922 г. Судебная реформа, создание прокуратуры РСФСР как высшего органа правового надзора, реорганизация всех звеньев системы юстиции и правоохранительных органов, законодательства о правах граждан существенно повлияли на становление послевоенного управления в соответствии с советским характером демократии. В 1918—1920 гг. Россия, Украина, Латвия, Литва, Белоруссия объединили армии, военное командование, управление транспортом, связью, финансами, снабжением, создали денежную систему на основе российского рубля.

РСФСР взяла на себя все расходы этих государств по содержанию армий, государственного аппарата, налаживанию экономической жизни. Опираясь на итоги и уроки военно-политического союза, самостоятельные государства Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Украина заключили с РСФСР договоры о сотрудничестве не только по военным, но и по экономическим, а затем и дипломатическим вопросам, осуществляли единую таможенную политику без таможенных границ. Возникли объединенные наркоматы путей сообщения, почт, телеграфа и др. ВСНХ приобретал черты общесоюзного органа, отраслевое управление переходило к органам РСФСР. Нэп диктовал интеграцию управления. Представители государств стали участвовать в работе Всероссийских съездов Советов, ВЦИК, а в декабре 1921 г. вошли в его состав. ВЦИК выступал теперь в роли не только российского, но и общесоюзного органа. Азербайджан, Армения, Бе-

лоруссия, Грузия, Украина распространяли действие отдельных законов РСФСР, утверждали их («регистрация законов РСФСР»). Азербайджан, Армения, Белоруссия, Бухара, Грузия, Дальневосточная республика, Украина, Хорезм уполномочили РСФСР представлять и защищать их интересы на международной конференции в Генуе, подписывать все акты и от их имени.

Это пятилетие стало переломным в российской истории, решающим в становлении советской формы государственности, народной власти и управления. Россия стала советской, вышла из первой мировой войны, защитила свою государственность от попыток реставрировать старый строй. Преобразования выводили Россию на новый уровень развития, явились составной частью мирового и российского модернизационного процесса. В.И. Ленин предложил следовать неукоснительно решениям VIII — XI съездов РКП (б) и «пресечь наметившуюся тенденцию подмены Советской власти правящей партией». Партия, считал он, не должна подменять Советскую власть, но лишь направлять ее деятельность. Становление государственного управления на основе Конституции СССР и новой Конституции РСФСР. 30 декабря 1922 г. открылась новая страница в истории российского государственного управления. РСФСР вошла добровольно на равных основаниях с БССР, ЗСФСР, УССР в единый Союз Советских Социалистических Республик. Первый съезд Советов СССР утвердил в основном Декларацию и Договор об образовании СССР, передал ввиду их чрезвычайной важности в союзные республики на дополнительное рассмотрение, поручил ЦИК Союза ССР учесть мнения республик, ввести документы в действие и представить их очередному съезду Советов. Образование СССР на основе советского интеграционизма — яркий акт развития российской государственности. Через 13 месяцев Второй съезд Советов утвердил одобренную республиканскими съездами новую Конституцию СССР. В 1925 г. принята измененная соответственно ей новая Конституция РСФСР. Конституция СССР стала принципиальной основой организации государственного управления в Союзе и его субъектах, их равноправие, принцип демократического централизма. Новая Конституция РСФСР, принятая Всероссийским съездом Советов 11 мая 1925 г., исходила из концепции единого союзного конституционного пространства, была построена на принципах федерализма, учла первый российский конституционный

опыт 1918—1925 гг., опиралась на равенство России с другими республиками, на государственную собственность.

III съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (13—20 мая 1925 г.) признал важнейшей задачей приведение методов руководства и административного управления в соответствие с новыми условиями с тем, чтобы советы стали «на деле во главе всего хозяйственного и культурного строительства», обеспечили хозяйственный рост страны, дальнейший подъем культурной и политической активности масс. Главная функция системы Рабкрин — совершенствование государственного аппарата, повышение эффективности управления. Характерной чертой нэповского реформирования управления в первой половине 20-х гг. являлась опора его на рост политического сознания, хозяйственной активности крестьянства. Бесправный в прошлом класс заинтересованно участвовал в советских органах власти, различных кооперативных объединениях, кредитных и иных товариществах, комитетах взаимной помощи. Экономическую инициативу крестьян стимулировала система мер, среди которых выделялись право аренды земли до 12 лет и найма рабочей силы в индивидуальных хозяйствах на определенных условиях, выхода из общины на хутора и отруба, замена натурального налога денежным, уменьшение его с дифференцированным учетом социального статуса и хозяйственной деятельности крестьянских дворов, учреждение единого сельскохозяйственного налога вместо множества различных повинностей. Нэповский период укрепил предпосылки дальнейшей реконструкции экономики, власти, управления, разрешения и старых, и новых противоречий в жизни общества. Всесоюзный VII съезд Советов (1935) наметил по отчетам наркоматов тяжелой промышленности, зерновых и животноводческих совхозов широкую систему задач, требовавших от органов управления разносторонней и напряженной работы по развитию новых отраслей народного хозяйства. Президиум ЦИК, СНК контролировали работу наркоматов по выполнению решений съезда.

Изменение государственного управления на основе новой Конституции СССР в преддверии второй мировой войны. Государственное управление строилось и функционировало со второй половины 30-х гг. на новой конституционной основе. VII съезд Советов СССР (28 января — 6 февраля 1935 г.) постановил изменить Конституцию,

внести изменения в направлении дальнейшей демократизации избирательной системы и уточнения социально-экономической основы Конституции, приведения ее в соответствие с новым состоянием общества. Принятие Чрезвычайным VIII съездом Советов (5 декабря 1936 г.) нового Основного закона мотивировалось окончанием антикапиталистического переходного периода, построением основ социализма, единоукладной плановой экономики, утверждением общественной собственности на средства производства, безраздельной власти трудящихся при руководящей роли рабочего класса во главе с ВКП(б), ликвидацией эксплуатации человека человеком, людей труда — частным капиталом, безработицы, безграмотности, беспризорности, нищеты и др. Законодательно закреплена была и такая конституционная основа власти и управления, как роль ВКП (б), которая, согласно ст. 126-й, представляла собой руководящее ядро всех общественных и государственных организаций трудящихся. Ко времени проведения выборов, а они в РСФСР состоялись 26 июня 1938 г., более или менее серьезная оппозиция сложившемуся режиму власти была уничтожена.

В сфере военного управления штаб РККА был преобразован в Генеральный штаб (1935), создан Наркомат Военно-Морского Флота (1937), учреждены главные Военные советы РККА и ВМФ (1938), увеличено число военных округов и окружных военных советов, восстановлен институт военных комиссаров, введены персональные военные звания для командиров, принята личным составом 23 февраля 1939 г. присяга по новому тексту, начал действовать Закон о всеобщей воинской обязанности (1 сентября 1939 г.). Комплексно укреплялась во всех отраслях управления трудовая дисциплина, установлены административные взыскания за опоздания на работу и прогулы (28 декабря 1938 г.), введены единые трудовые книжки (январь 1939 г.), проведена всесоюзная перепись населения (январь 1939 г.), что способствовало учету трудовых ресурсов. Перестроены судебная система, прокуратура. Органом судебного управления стал новый Наркомат юстиции, который проводил и кодификацию законодательства. Система государственной власти и управления новой России оказалась под прессом жесткого политического и социально-экономического давления западных стран. Об эффективности строившейся системы государственного управления свидетельствует ис-

торический скачок, совершенный страной за два десятилетия, вступление в индустриальную цивилизацию, превращение по объему и структуре производства в первую в Европе и вторую в мире промышленную державу, переход к качественно новому обществу, которое на уровне самооценки объявлено социалистическим. Соответственно социалистической объявлена система власти и управления. Государственное управление было приспособлено к потребностям гигантской модернизации, которая создала за 20 лет могучий потенциал, бастион цивилизации, достаточный для разгрома фашистской Германии, вознамерившейся уничтожить Россию (СССР) как препятствие на пути к мировому господству.

2.3. Особенности государственного управления в военные и послевоенные 1940-е годы

Государственное управление функционировало по-особому в 1939—1941 гг. применительно к начавшейся второй мировой войне, в 1941—1945 гг. — Великой Отечественной войне и в послевоенные годы. В каждый из трех периодов проявились как имманентно присущие советскому государственному управлению основные черты, так и особенности, обусловленные необычной и быстро менявшейся конкретно-исторической ситуацией. Изменение государственного управления под влиянием начавшейся в 1939 г. второй мировой войны. Вторая мировая война качественно изменила условия деятельности органов государственного управления Советского Союза. Реальная угроза быть втянутым в эту войну (Правительства Англии, Франции подталкивали Гитлера к войне против СССР, подписали с ним в 1938 г. пакт о разделе Европы, предоставив фашистской Германии свободу в Восточной Европе), вынудила изменить приоритеты, задачи, методы и структуру системы управления по реализации внутренней и внешней политики.

Руководство СССР рассчитывало на длительную и изнурительную войну фашистской Германии против европейских стран, но большинство их сдалось Гитлеру почти без сопротивления, что укрепило экономические, военные, геополитические позиции Германии, ускорило разработку плана нападения на СССР (18 декабря 1940 г. Гитлер утвердил план «Барбаросса»), сократило подготовку СССР к

неизбежному отражению германской агрессии. Внимание органов управления было переключено с задач социального преобразования и развития общества на вопросы укрепления обороноспособности страны. Законом о всеобщей воинской обязанности (1 сентября 1939 г.) закреплён кадровый принцип построения РККА. Расходы на ее содержание увеличены в 3,5 раза за три года. Численный состав армии вырос в 5 раз за 5 лет и составил свыше 5 млн. человек к 22 июня 1941 г. После заключения 12 марта 1940 г. мирного договора с Финляндией расширилась территория Карельской АССР, которая в марте 1940 г. была преобразована в Карело-Финскую ССР, существовавшую до 1956 г. Присоединение территорий Литвы, Латвии, Эстонии, Западной Белоруссии, Западной Украины, Бессарабии, Северной Буковины сопровождалось формированием новых органов государственного управления, реконструированием системы центральных органов власти.

К августу 1940 г. в правительстве СССР имелось 25 общесоюзных наркоматов и 16 союзно-республиканских. В связи с усилением репрессивных функций и расширением объема работы НКВД в феврале 1941 г. разделен на два наркомата: Народный комиссариат внутренних дел и Народный комиссариат государственной безопасности, который руководил в связи с обострением международной обстановки и внешней разведкой. В целях установления строжайшего контроля над расходованием денежных средств, материальных ценностей и проверки исполнения постановлений правительства 6 сентября 1940 г. создан Наркомат госконтроля СССР. Изменено военное управление постоянно растущей и перестраивающейся армией, созданы новые и реорганизованы прежние структуры, упорядочены их функции, укреплены единоначалие и дисциплина в армии. Дисциплинарный устав 1940 г. восстановил штрафные части. Извлекая уроки из Финской кампании (30 ноября 1939 г. — 12 марта 1940 г.), советское руководство обратилось к опыту дореволюционной русской армии.

Президиум Верховного Совета СССР Указом от 12 августа 1940 г. «Об укреплении единоначалия в Красной Армии и Военно-Морском Флоте» отменил институт военных комиссаров. 7 мая 1940 г. было объявлено о восстановлении генеральских и адмиральских званий. За один месяц свыше тысячи военачальников стали генералами и адмиралами. Перестроена организация высшего военного управ-

ления. В июле 1940 г. утвержден новый состав Главного военного совета под председательством С.К. Тимошенко. 9 апреля 1941 г. реорганизован созданный еще в 1937 г. Комитет Обороны, которому придан статус чрезвычайного органа управления с конкретно определенными функциями. Сделано немало, но далеко не все, что и определило как плюсы, так и минусы подготовки страны к участию в войне. Феномен эффективности советского государственного управления в Великой Отечественной войне. Нападение фашистской Германии 22 июня 1941 г. на Союз Советских Социалистических Республик положило начало четырехлетней трагедии советского народа.

Война охватила 61 страну, (80% населения земли), стала невиданным кошмаром в истории человечества, жестокому, невиданному в истории тяжелому испытанию общественного строя, государственной власти и управления. Правительство — высший распорядительный и исполнительный орган управления — призвало всех в первый же день войны сплотиться, организовать во имя защиты Отечества и победы над фашизмом. В директиве 29 июня 1941 г. о мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков правительством и ЦК ВКП(б) поставлена задача «быстро и решительно перестроить всю свою работу на военный лад». Государственное управление приобрело такие специфические черты, как милитаризм, экстремальность, чрезвычайность, директивность и др.

Советский Союз длительное время в одиночку боролся не только против военной мощи Германии, но и против военно-экономического потенциала большей части Европы, поработанной фашистскими захватчиками. Учет уроков первой мировой войны, разгрома иностранной военной интервенции 1917—1920 гг., другого отечественного и мирового опыта позволил подчинить всю систему государственного управления решению военных задач, обеспечению единства тыла и фронта. Милитаризация управления проявилась не только в задачах, предметах воздействия, но и функциях, организации, методах деятельности. Основными чрезвычайными органами являлись: Ставка Главного командования, замененная Ставкой Верховного командования (СВК), Государственный Комитет Обороны (ГКО), областные и городские комитеты обороны, Совет по эвакуации, Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности, Управление по делам эвакуации при СНК

СССР и местные республиканские, краевые, областные управления, эвакуопункты на железных дорогах, речных портах, комитет по продовольственному и вещевому снабжению Красной Армии, Комитет по разгрузке транзитных грузов, Транспортный комитет и др. Они создавались в связи с чрезвычайной необходимостью, действовали, видоизменялись в меру осознанной потребности, без какого-либо предварительного довоенного плана, но по итогам коллективного обсуждения тогда же разработанных проектов; оформлялись соответствующим законодательным порядком без изменения Конституции СССР. Учреждались соответствующие должности, аппараты, вырабатывалась в творческих поисках технология чрезвычайного управления. Особые функции приданы были образованной 2 ноября 1942 г. Чрезвычайной государственной комиссии по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников, деятельность которой высоко оценена Международным военным трибуналом (г. Нюрнберг).

10 июля 1941 г. создана Ставка Верховного командования под председательством И.В. Сталина, который 8 августа стал именоваться Верховным Главнокомандующим. К этому времени стал ясен беспрецедентный масштаб бедствия, обрушившегося на страну. Еще 6 мая 1941 г. Секретарь ЦК ВКП(б) И.В. Сталин занял пост Председателя Совета Народных Комиссаров СССР, соединив традиционно разделенные партийную и государственную власть. 19 июля он назначен и наркомом обороны. Экстремальная обстановка диктовала необычные подходы к организации управления. Поиск спасительных действий по избавлению страны от реально угрожавшей катастрофы привел к созданию 30 июня 1941 г. Государственного Комитета Обороны (ГКО) СССР. Особенности его в том, что он наделен неограниченными полномочиями, объединил государственные, партийные, общественные начала управления, стал чрезвычайным и авторитетным органом власти и управления, возглавил вертикали советского, партийного, всего гражданского управления сражавшегося государства.

Возглавил ГКО Председатель СНК СССР, секретарь ЦК ВКП(б) И.В. Сталин, что означало высшую степень централизации управления, сосредоточения, совмещения его различных форм в руках одного должностного лица. Образование ГКО придало фактически легитим-

ность решениям Политбюро, куда входили приближенные к И.В. Сталину лица. Совместное Постановление Президиума Верховного Совета и Совнаркома СССР, ЦК ВКП(б) обязало всех граждан, все государственные, военные, хозяйственные, партийные, профсоюзные, комсомольские органы беспрекословно выполнять решения и распоряжения ГКО СССР, которым придана сила законов военного времени. Чрезвычайный орган работал по чрезвычайному. ГКО не имел регламента работы, собирался нерегулярно и не всегда в полном составе. Решения принимали председатель либо его заместители — В.М. Молотов (с 30 июня 1941 г.) и Л.П. Берия (с 16 мая 1944 г.) после консультаций с теми членами ГКО, которые курировали соответствующие ведомства. Маршал Г.К. Жуков вспоминал, что не всегда можно было определить, на заседании какого органа он присутствовал. Работу же ГКО он характеризовал так: «На заседаниях ГКО, которые проходили в любое время суток, как правило, в Кремле или на даче И.В. Сталина, обсуждались и принимались важнейшие вопросы».

В важнейших отраслях народного хозяйства действовал институт уполномоченных ГКО, которые сплошь и рядом являлись одновременно представителями ЦК ВКП(б), что обеспечивало им неограниченные права. Уполномоченные были также во всех союзных и автономных республиках. На местах в наиболее стратегически важных регионах формировались и действовали областные и городские комитеты обороны. Не имея своего штатного аппарата, как и ГКО в центре, городские комитеты обороны опирались на местные партийные, советские, хозяйственные, общественные органы. Были созданы и вспомогательные чрезвычайные органы.

24 июня 1941 г. появился Совет по эвакуации в составе Н.М. Шверника и его заместителя А.Н. Косыгина. «Создать Совет. Обязать его приступить к работе», — гласило соответствующее постановление. Дополнительно в октябре 1941 г. образован Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности. В конце декабря 1941 г. вместо обоих названных органов создано Управление по делам эвакуации при СНК СССР, соответствующие управления в республиках, краях и областях, эвакуационные пункты на железных дорогах. Подобными чрезвычайными органами стали также Комитет по продовольственному и вещевому снабжению

Красной Армии, Комитет по разгрузке транзитных грузов, Транспортный комитет. Об эффективности руководства транспортной системой свидетельствовал начальник управления военных сообщений, а с декабря 1944 г. нарком путей сообщения И.В. Ковалев: в годы войны не было ни одного крушения поездов по вине железнодорожников и ни один воинский эшелон не уничтожен вражеской авиацией в пути следования. Своеобразными функциями обладало созданное 8 декабря 1942 г. при ГКО СССР оперативное бюро, которое контролировало все наркоматы оборонного комплекса, составляло квартальные и месячные планы производства, готовило для председателя ГКО проекты соответствующих решений. С 15 июля 1941 г. по 9 октября 1942 г. во всех частях РККА и на кораблях ВМФ функционировал институт военных комиссаров и политруки в ротах. В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 9 октября 1942 г. отмена института военных комиссаров мотивирована тем, что он выполнил возложенные на него задачи. Тогда же введен институт заместителей командиров по политической работе (замполитов), всю войну и после нее выполнявших при военачальниках функции идеологического и политического воспитания постоянно обновлявшегося личного состава.

В связи с ростом партизанского движения 30 мая 1942 г. при Ставке ВГК образован Центральный штаб партизанского движения (ЦШПД). Его возглавил Первый секретарь ЦК Компартии Белоруссии П.К. Пономаренко. ЦШПД координировал действия многочисленных партизанских отрядов между собой и с регулярными армейскими частями, организовывал снабжение народных мстителей оружием, боеприпасами, средствами связи, обеспечивал медицинскую помощь, налаживал взаимную информацию, провел в Москве совещания партизанских командиров, помог подготовить и провести глубокие рейды партизанских соединений по тылам немецко-фашистской армии и др. Нападение фашистской Германии сорвало выполнение третьего пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР (1938—1942 гг.), рассчитанного на мирное строительство. Госплан СССР экстренно разработал военно-хозяйственный план на четвертый квартал 1941 г., который был утвержден высшими государственными инстанциями. Государственный народнохозяйственный план 1943 г. — года коренного перелома в ходе войны и восстановления годового планирования — отразил и определил новые аспекты управления.

С 1943 г. государственное управление стало функционировать на основе не только текущих, но и перспективных планов. Государственное управление, подчиненное законам военного времени, учитывало и послевоенную перспективу, что отразило веру советского народа и его управленческого корпуса в победу и свое будущее, которая сыграла роль фундаментального морально-патриотического фактора. Изменились условия, задачи, масштабы работы правоохранительных органов. Обновлялся постоянно их состав, совершенствовались структура, методы, функции. 20 июля 1941 г. воссоздан единый Наркомат внутренних дел, куда влились органы государственной безопасности и военной контрразведки. Руководство было сосредоточено в руках Л.П. Берии. Эта мощная структура просуществовала до весны 1943 г., когда разведка и контрразведка вновь выделились в самостоятельный Наркомат госбезопасности (нарком В.Н. Меркулов), а Главное управление военной контрразведки (СМЕРШ) во главе с В. С. Абакумовым перешло в состав Наркомата обороны под личный контроль И.В. Сталина. Его деятельность была сосредоточена на выявлении и обезвреживании вражеских агентов, их пособников в наступавшей армии, прифронтовой зоне, на освобождаемой территории.

Изменена правовая основа функционирования карательных органов. Система органов военной юстиции перестроилась в начале войны в соответствии с июльским 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР «О военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий». Образованы военные трибуналы — чрезвычайные органы и с чрезвычайными полномочиями — при армиях, корпусах, дивизиях, гарнизонах, а также при бригадах на железных дорогах и в речных, морских бассейнах. Функционировали они под управлением Наркомата юстиции СССР, под надзором военной, военно-железнодорожной, военной водно-транспортной коллегий Верховного суда СССР и специальных прокуратур, которые поддерживали обвинение. К трем постоянным членам трибуналов дополнены в 1943 г. заседатели.

Исполнение смертных приговоров могли приостановить командующие армиями и округами, военные советы. Изменено отношение государственной власти и управления к Русской Православной Церкви (РПЦ) и другим религиям. Интересы защиты Отечества продиктовали их сближение, приглушение идеологических разногласий, отказ

от взаимных обвинений. От имени РПЦ митрополит Московский и Коломенский Сергей опубликовал 22 июня 1941 г. воззвание ко всем православным христианам России. Церковь благословила православных на защиту священных границ нашей Родины и подчеркнула, что Господь дарует нам победу. Деятели РПЦ участвовали в работе чрезвычайных комиссий по расследованию фашистских преступлений. При СНК СССР был создан Совет по делам РПЦ. В 1945 г. действовало 22000 православных церквей. Аналогичное сближение наблюдалось и с исламским духовенством, что позволило нарушить планы немцев в Крыму и на Кавказе, сплотив верующих различных конфессий на защиту страны. Органы управления способствовали проявлению новых тенденций в национально-государственном устройстве, в том числе тенденции децентрализации государственного управления. Расширены права и функции республиканского управления. 1 февраля 1944 г. Верховный Совет СССР принял закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим народного комиссариата иностранных дел в союзно-республиканский народный комиссариат». В 1944 г. образованы наркоматы иностранных дел союзных республик. Украина и Белоруссия стали одними из первоначальных членов ООН.

В экстремальных условиях войны были применены репрессивные меры чрезвычайного характера, депортированы в восточные районы в августе 1941 г. 1024722 немца Поволжья, с октября 1943 г. по июнь 1944 г. — 91919 калмыков, 608749 чеченцев, ингушей, карачаевцев, балкарцев, 228390 крымских татар, болгар, армян, греков, 94955 турок, курдов, хемшилов, упразднена их национальная автономная государственность. Этим акциям придавалось принципиальное значение. Они проведены по инициативе и силами НКВД, возглавлявшегося Л.П. Берия по решению ГКО СССР (И.В. Сталин), оформлены Указами Президиума Верховного совета СССР (М.И. Калинин). Государственное управление 1941—1945 гг., перестроенное адекватно условиям и задачам войны, действовало по-военному. Победа советского народа 1945 г. не была предопределена заранее и справедливо считается победой государственной власти и управления, всех звеньев и должностных лиц этой системы. Созданная еще в 1930-е годы административно-командная система продемонстрировала свои преимущества в чрезвычайных условиях войны.

Система государственного управления стала одним из источников и механизмов победы, она опиралась на поддержку, патриотизм, самоотверженный энтузиазм советского народа. В годы войны проявилось как никогда единство народа, его государственной власти и управления.

Тенденции, роль и противоречия послевоенного государственного управления. Победный 1945 год открыл новую страницу истории государственного управления, которому предстояло учесть качественное изменение внешних, геополитических и внутренних условий, извлечь уроки из опыта управления времен войны, закрепить и использовать итоги Победы, обеспечить безопасное послевоенное устройство мира, нормальные условия жизни людей, продолжить цивилизационное восхождение, прерванное, замедленное и ослабленное самой разрушительной из войн, не решившей основных проблем постигшего цивилизацию кризиса.

Война и Победа укрепили осознание большинством народа, управленческой элитой адекватности советской системы государственного управления потребностям цивилизации XX в., ибо оно позволило Советскому Союзу обрести статус ведущей, великой мировой державы. Военное государственное управление было перестроено в мирное на основе послевоенной концепции, планоно, постепенно, что проявилось в демилитаризации, децентрализации и частичной демократизации, упразднении чрезвычайных органов и методов неконституционного характера, восстановлении и развитии конституционных принципов, извлечении уроков довоенного и военного опыта, творческого их применения, сохранения и усиления руководящей роли ВКП(б) и в других содержательных направлениях этого процесса. Государственное управление отказалось от военномобилизационных принципов. Постепенно возобновился нормальный режим труда в учреждениях, во всем аппаратном механизме управления, на предприятиях.

В основу управления положены измененные Верховным Советом СССР государственные бюджеты на 3—4-й кварталы 1945 г. и на 1946 г., по которым сокращены ассигнования на военные нужды, увеличены расходы на развитие гражданских отраслей экономики. Демилитаризация управления произведена планоно, без суеты, в соответствии с новой концепцией послевоенного устройства общества. По

Закону о демобилизации от 23 июня 1945 г. более 8,5 млн. воинов трудоустроены органами управления, обрели мирное гражданское состояние. Восстановлены организованный набор рабочих по договорам с колхозами и органы по вербовке рабочей силы. С февраля 1947 г. возобновлены договоры между администрацией хозяйственных органов и профсоюзами. Государственное управление СССР не допустило безработицы, которая сохранилась и возросла после войны в странах другой общественно-экономической системы. Ликвидированы чрезвычайные органы управления: ГКО, СВГК и др.

Воссозданная и развитая система представительных органов обновила состав, изменила высшие союзные и республиканские органы управления. Советы народных комиссаров СССР и республик преобразованы по Закону от 15 марта 1946 г. в советы министров, которые формировались, утверждались верховными советами, отчетывались перед ними, подлежали их конституционному контролю. Этой реформой закреплено единство власти и управления, конституционное верховенство представительных органов в лице Советов депутатов трудящихся. Значительно возросла роль Совета Министров СССР под председательством И.В. Сталина и республиканских правительств, возглавляемых высокопоставленными лицами из партийной элиты. Весной 1946 г. преобразованы отраслевые органы центрального управления. Ключевым звеном этой системы стали министерства — штабы отраслей, возглавляемые членами правительства. Изменен статус и возросла роль плановых органов, их ответственность за сроки и качество реализации государственных планов. Особыми функциями обладало ведомство государственного контроля, представленное наркоматом, преобразованным в министерство, и вертикально построенной системой республиканских и других местных структур. Существенно возросло значение прокуратуры, надзора за соблюдением законности всеми органами управления.

Демократизирована судебная система, отменены военные трибуналы на транспорте, в 1948—1949 гг. впервые в истории Советского государства население избрало народных судей, заседателей, что повысило роль судов в обеспечении законности органов государственного управления. Трудно налаживалось управление аграрным сектором страны, военные разрушения и утраты которого в сочетании с засухой и голодом обусловили продовольственный и грозили всеоб-

щим кризисом. В управлении применялись чрезвычайные меры и другие средства, характерные для авторитарно-бюрократической системы управления, которые считались целесообразными для обеспечения политической стабильности и форсированного восстановления земледелия и животноводства. С октября 1946 по 1953 г. при союзном правительстве действовал Совет по делам колхозов, имевший в республиках, краях и областях своих контролеров от центра, независимых от местных властей. Усилено влияние на колхозы государственных МТС на основе учрежденного Советом Министров СССР 27 января 1948 г. типового договора МТС с колхозами.

Государством устанавливались детальные планы развития колхозного, совхозного производства, применялись жесткие меры по выполнению сельскохозяйственных заготовок в соответствии с первой заповедью — в первую очередь государству, остаток себе. Обобщающим итогом перестройки военного государственного управления в послевоенное время стали восстановление и развитие народного хозяйства, довоенного уровня численности населения (1953 г.), восполнение демографических военных потерь, решение крупных социально-экономических задач, увеличение численности рабочих, врачей, научных работников (и учреждений), студентов в полтора раза, снижение вдвое детской смертности, оздоровление финансовой ситуации, снижение ежегодно в 1949—1952 гг. розничных цен на продовольственные и промышленные товары первой необходимости, которые стали на 43% ниже уровня 1947 г. и стимулировали рост спроса и увеличение производства товаров. Выросли общественные фонды потребления, особенно отчисления на социальное страхование, стипендии учащимся и студентам, пособия многодетным и одиноким матерям, вдовам погибших воинов и др. Государственное управление оказалось способным к послевоенной перестройке. Государственное управление перевело страну на мирные рельсы, решило комплекс задач четвертого пятилетнего плана, превратило СССР во вторую ядерную державу, способствовало сохранению и укреплению мира в борьбе с инициаторами обострения противостояния двух мировых систем. Система государственного управления проявила свою силу в непростое послевоенное время. Благодаря ей СССР превратился в одну из двух супердержав, оказавших огромное влияние на судьбы мира.

2.4. Развитие и реформирование государственной власти и системы управления в советском обществе (вторая половина 1950-х — середина 1960—1970-х годов)

5 марта 1953 г. умер И. В. Сталин. Смерть этого человека потрясла не только страну, но и весь мир. Как выразился У. Черчилль, Сталин принял Россию с сохой и оставил с ядерным оружием. Было принято решение о разграничении полномочий высших партийных и государственных органов, о нецелесообразности совмещения функций Председателя Совета Министров и секретаря ЦК КПСС. При этом значение аппарата управления Совета Министров было выше, чем партийного. Первоначально этот процесс шел в форме внутриэлитной политической борьбы. Практически весь 1953 г. шло междоусобное противоборство внутриэлитных групп Г. М. Маленкова, Н.С. Хрущева и Л.П. Берия, пытавшихся обрести всю полноту власти и обеспечить свою безопасность. В партийном руководстве была также группа известных соратников Сталина, в которую входили В.М. Молотов, Л.М. Каганович, К.Е. Ворошилов и многие другие консервативные деятели «сталинской закалки», не помышлявшие ни о каких серьезных реформах и стремившиеся к сохранению ставшей традиционной тоталитарной системы управления с ограничением произвола высшей власти в отношении своей же номенклатуры. Победу во внутриполитической борьбе одержал Н.С. Хрущев, принявший решение о ликвидации политического режима сталинизма и возрождении так называемых «ленинских норм партийной жизни».

В июне 1953 г. в высшей партийно-государственной элите произошел своеобразный переворот, когда Н.С. Хрущеву удалось путем заговора отстранить Л. П. Берия от власти. Постановка органов безопасности под контроль монопольной, но все-таки гражданской партии, позволила объективно заложить основу для демократизации политического режима и десталинизации общества. Любопытно, что в акции по захвату Берия принял участие будущий преемник Хрущева — Леонид Брежнев. Возглавив партийную, а позднее и государственную исполнительную власть, Н.С. Хрущев реализовывал на практике сталинский авторитарно-командный стиль управления, что впоследствии было справедливо названо волюнтаризмом. Место генерального «вождя» с окружением из специально подобранных кадров занял

коллегиальный партийный орган — Президиум (Политбюро) ЦК КПСС (11 человек). Важнейшим руководящим органом оставался Секретариат ЦК (10—12 секретарей), опиравшийся на аппарат ЦК КПСС. Оба партийных органа возглавлял Первый секретарь ЦК, который через Политбюро и Секретариат давал политические указания законодательным, исполнительным и судебным учреждениям. Президиум (Политбюро) и Секретариат ЦК КПСС были высшими политическими органами власти и управления, в отличие от правительства, выполнявшего распорядительную функцию. Секретари обкомов (крайкомов) КПСС на местах фактически отвечали за регион перед ЦК КПСС. Эта система в публицистике получила название «партократия», что означает абсолютную власть партии. С 1953 г. началась радикальная реорганизация системы карательных органов. Сталинский ГУЛАГ (Главное управление лагерей) был ликвидирован. Вслед за этим были уничтожены особые совещания, «тройки», и началась реабилитация заключенных. Силловые министерства, кратковременно объединенные в 1953 г. под началом Берия, были вновь разъединены на министерство внутренних дел, занимавшееся охраной общественного порядка, и органы госбезопасности, которые образовали в марте 1954 г. Комитет ГБ при Совете Министров СССР. Приниженная до уровня второстепенного ведомства — «комитета при», эта структура была юридически подконтрольна Генеральному прокурору СССР, а фактически — ЦК КПСС и его Политбюро. С этого времени КГБ стал подконтрольным орудием коммунистической элиты и не имел права осуществлять профессиональный мониторинг по отношению к ее представителям.

Решающим событием, сделавшим необратимым процесс десталинизации общества, всей административно-командной системы управления, стал XX съезд КПСС, на котором Н.С. Хрущев сделал свой знаменитый доклад «О культе личности Сталина». Опасаясь, что доклад Хрущева слишком радикален и может вызвать непредсказуемые последствия, ЦК КПСС принимает постановление от 30 июня 1956 г. «О преодолении культа личности и его последствий». В нем утверждалось, что культ личности являлся следствием борьбы отживших классов с политикой советской власти, сложной международной обстановки и острой фракционной борьбы внутри партии. Испугавшись таких последствий курса Хрущева, группа консервато-

ров в составе В. Молотова, Г. Маленкова, Л. Кагановича, Д. Шепилова выступила с требованием ликвидации поста Первого секретаря ЦК КПСС, что фактически означало снижение полномочий авторитарного лидера, каким уже становился Хрущев. Несмотря на то, что у заговорщиков было большинство в Политбюро, Хрущеву удалось набрать большинство в составе ЦК КПСС и, опираясь на поддержку маршала Г.К. Жукова, осудить деятельность «антипартийной группы».

Важнейшим направлением реформ стало совершенствование системы хозяйственного управления. В 1957 г. был осуществлен переход от управления экономикой через отраслевые министерства к руководству через региональные центры — Советы народного хозяйства (Совнархозы). В 1954 г. из состава РСФСР по указанию Хрущева была выведена Крымская область и передана Украине. В ходе реабилитации репрессированных сталинизмом народов были восстановлены в составе РСФСР Чечено-Ингушская АССР, Кабардино-Балкарская АССР, Карачаево-Черкесская автономная область и образована Калмыцкая автономная область. В то же время Хрущев не решился восстановить Республику немцев Поволжья и разрешить вернуться на родные места крымским татарам. Парткомы и советы были разделены на промышленные (городские) и сельские. Возникли затруднения в управлении предприятиями отраслей крупной промышленности общегосударственного значения. Чтобы продемонстрировать стране и народу свою политическую компетентность и перспективность, Хрущев предпринимает в феврале 1954 г. одну из самых крупных своих акций — подъем целинных и залежных земель. На Восток страны направляются по комсомольским путевкам свыше 300 тыс. добровольцев. Вклад высшего руководства во главе с Хрущевым в решение зерновой проблемы несомненен. Активное участие в организации освоения целины принял Л. И. Брежнев, который становится первым секретарем ЦК Компартии Казахстана. ЦК КПСС сделал для организации прорыва в космос все возможное и невозможное, так как ставка была чрезвычайно высока — престиж СССР как сверхдержавы. И действительно, полет первого космонавта планеты Юрия Гагарина стал на какое-то время триумфом не только науки, но всей советской социально-политической системы.

Попытки реформирования системы управления, принятие III программы правящей КПСС и подготовка проекта новой Конституции. К

началу 1960-х гг. СССР вступил в новую качественную стадию своего развития, которая характеризовалась завершением формирования индустриального общества в советском варианте. На XXI съезде КПСС в 1961 г. было заявлено, что социализм построен полностью и окончательно и что пора приступать к строительству коммунизма. Руководство партии и страны во главе с Н.С. Хрущевым приняло решение разработать новую конституцию страны, о чем впервые было сказано на XXII съезде КПСС, на котором была принята утопическая программа строительства коммунизма. В соответствии с постановлением Верховного Совета СССР была образована Конституционная комиссия, которая осуществила подготовку проекта новой Конституции в течение двух лет. Отстранение от политического руководства Н.С. Хрущева и критика субъективизма и волюнтаризма в управлении обществом.

К середине 1960-х гг. выяснилось, что все демократические, прогрессивные преобразования Хрущева не вызвали энтузиазма в обществе, так как сопровождались ухудшением социально-экономической ситуации. Неурожай 1963 г. и целый ряд внешнеполитических авантюр, непродуманных рывков под лозунгом «Догнать и перегнать Америку по уровню потребления молока и мясопродуктов» привели к повышенной нагрузке на экономику страны. Пытаясь выйти из кризисного положения, правительство заморозило заработную плату, задержало объявленную отмену подоходного налога, повысило нормы выработки на единицу оплаты труда, провело кампанию слишком жестокого преследования спекулянтов, повысило цены на продукты питания. В результате в ряде населенных пунктов пришлось вводить карточки на продовольствие. Непродуманные кадровые сокращения в Вооруженных Силах, особенно странная отставка министра обороны маршала Г. К. Жукова, спасшего самого Хрущева в 1957 г., предопределили рост недовольства в офицерской среде. Внешняя политика СССР, осуществлявшаяся в соответствии с требованиями авторитарного лидера, также носила налет авантюризма, в результате чего СССР оказался втянутым в венгерский, берлинский, карибский и другие кризисы.

В этих условиях произошло определенное отторжение политики Хрущева не только политической элитой, но и большинством населения — рабочими, крестьянами, армейскими кадрами. Это был безус-

ловный крах Хрущева как политика. Проведя большой цикл тайных совещаний и добившись определенного консенсуса, высшая номенклатурная элита добилась на октябрьском Пленуме 1964 г. ЦК КПСС смещения Хрущева с занимаемых постов. Новым руководителем партии стал один из наиболее типичных представителей номенклатурной коммунистической элиты — Л.И. Брежнев, занимавший пост второго секретаря ЦК КПСС. Немедленно после снятия Хрущева было ликвидировано разделение Советов на промышленные и сельские, улучшена регламентация деятельности единых советов, к их работе были привлечены различные самостоятельные организации граждан. В управленческих преобразованиях особое место занимали решения мартовского 1965 г. Пленума ЦК КПСС, положившего начало более или менее научной аграрной политике. В ноябре 1965 г. состоялся второй знаменитый пленум ЦК КПСС, на котором А.Н. Косыгин сделал доклад с обоснованием экономической реформы в промышленности. А.Н. Косыгин предложил новые меры по совершенствованию управления, к числу которых относилось резкое снижение количества плановых заданий, ограничение централизованного планирования. VIII пятилетка (1966—1970 гг.), по общему мнению, оказалась последней выполненной и перевыполненной по большинству показателей. В этом, безусловно, сказался импульс управленческих реформ.

2.5. Эволюция и стагнация системы государственного управления в СССР (конец 1960-х — начало 1980-х годов).

Новый этап политического и социально-экономического развития СССР, связываемый в литературе с именем Л. И. Брежнева, начался с конца 60-х гг., когда произошли такие внешнеполитические события, как подавление организацией Варшавского Договора чехословацкой либеральной революции («Пражской весны»), осуществлявшейся под лозунгом «демократического социализма», обострение отношений СССР с маоистским Китаем, усиление напряженности в отношениях СССР с США в связи с американской агрессией во Вьетнаме. Все это стимулировало, с одной стороны, усилия руководства КПСС и СССР по укреплению обороноспособности и централизованного управления, с другой стороны, — борьбу с попытками нетрадиционного («оппортунистического», «фальсификаторского», «ревизионистско-

го») толкования социалистической идеологии, в том числе в управленческой сфере.

Действительно, все, что было апробировано при Сталине и дало необходимый позитивный результат, возвращалось немедленно в управленческую практику. Но при этом не все хрущевские реформы были полностью перечеркнуты. Для Брежнева гораздо более важно было устранить радикальный дух безудержного авантюрного реформаторства, ввести преобразования в русло продуманности, постепенности, стабильности, и в этом он более чем преуспел.

Термин «стабильность», не «застой» является определяющим при характеристике всего этапа 1970-х — первой половины 1980-х гг., так как застойные тенденции стали явственно фиксироваться в основном в конце этого периода. Сущность политики Брежнева заключалась в сохранении достигнутых темпов производства и экстенсивном расширении производственных мощностей. В результате СССР фактически «проспал» информационную революцию — компьютеризацию.

Правление Брежнева явилось периодом утверждения консервативного традиционалистского, условно говоря, неосталинского политического режима, в деятельности партийно-государственного аппарата господствовал принцип бюрократического централизма. С 1973 г. стала формироваться обновленная система управления.

Необходимость согласования интересов территорий и ведомств, являющаяся серьезнейшей управленческой проблемой, привела к появлению довольно устойчивых механизмов: создавались советы директоров, штабы по координации и контролю за строительством, практиковалось создание постоянных и временных партийных групп. Развитие производства подошло к качественно новому рубежу — появлению производственно-территориальных комплексов, что требовало и новых форм управления. С 1979 г. стали формироваться производственные территориальные органы управления. Темпы прироста экономики упали до нормы западных стран — 3,5% в год.

В принципе СССР вступил в развитую индустриальную фазу развития, для которой, как показал опыт Европы, характерно стабильное развитие без фантастических приростов валового продукта. Советская экономика при Брежневе представляла собой очень непростой феномен, который недопустимо клеймить однозначно термином «застой». С 1970 по 1988 г. общее промышленное производство в СССР

возросло в 2,38 раза против 1,32 раза в Англии, 1,33 — в ФРГ, 1,48 — во Франции, 1,68 — в США, в 2,0 — в Японии. При всех недостатках и пороках политической экономической системы она обеспечивала довольно высокий уровень благосостояния населения, реализацию конституционных прав на труд, отдых, бесплатное образование и здравоохранение, пенсионное обслуживание.

В сельском хозяйстве также развивалась межотраслевая интеграция колхозов и совхозов с обрабатывающими предприятиями и научно-исследовательскими организациями. Появились районные, областные и республиканские агропромышленные объединения. Апатия, пассивность, аллергия к коммунистическим лозунгам стали все шире распространяться в общественном сознании нации. Эти пороки подорвали одну из главных основ советского строя — общенародный характер собственности и хозяйства. Особую роль в функционировании политического управления страной играл КГБ СССР во главе с Ю.В. Андроповым, который являлся членом Политбюро ЦК КПСС и членом правительства.

Принятие новой Конституции 1977 г. и борьба с диссидентством. Принципы деятельности государственного аппарата периода развитого социализма. Тенденция стагнации экономики и нарастание кризисных явлений. В 1977 г. принята новая Конституция, ставшая преемницей предшествующих основных законов 1924 и 1936 гг., а также проекта, разработанного в 1963 г. Главной отличительной особенностью этой Конституции являлось законодательное закрепление в 6-й статье руководящей и направляющей роли Коммунистической партии, объявленной ведущей силой общества. В Конституции законодательные функции закреплялись за Верховным Советом СССР, состоявшим из палаты Совета Союза и палаты Совета Национальностей. Он возглавлял всю стройную систему Советов сверху до низовых сельских и районных советов депутатов. Советы являлись органами общего руководства, а непосредственное управление осуществляли выборные исполнительные комитеты, которые непосредственно руководили хозяйственной, культурной жизнью, здравоохранением, образованием, органами МВД и т.д. При Верховном Совете был постоянно действующий орган — Президиум Верховного Совета СССР, который толковал законы, издавал указы, организовывал работу постоянных комиссий, ратифицировал мирные договоры.

Высшим исполнительным органом управления и исполнительной власти являлось правительство — Совет Министров СССР, образуемый Верховным Советом нового очередного созыва. Центральными органами управления являлись министерства и государственные комитеты, опиравшиеся на свои структуры. Судебная система и прокуратура практически не изменилась в сравнении с предшествующим порядком. В Основном Законе признавалась роль общественных организаций, в частности, комсомола, профсоюзов, органов народного контроля, трудовых коллективов. На основе Конституции был принят ряд законодательных актов, регулирующих власть на местах. Местные Советы наделялись правом координировать и контролировать работу всех расположенных на их территории предприятий и организаций по жилищному, коммунальному строительству.

Советы могли приостанавливать решения любых руководителей, если они противоречили законодательству. Вся эта стройная советская система на практике дополнялась параллельно функционировавшей партийно-номенклатурной системой, которая зачастую подменяла Советы. В конституционном порядке закреплялась роль общественных организаций и трудовых коллективов. В новую Конституцию были включены новые конституционные права: на жилище, на охрану здоровья, на пользование достижениями культуры, свободу творчества, участие в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов. Но в то же время следует признать: во-первых, масштаб злоупотреблений периода развитого социализма не может сравниться с тем разгулом коррупции и преступности, который наступил после поражения социалистической системы; во-вторых, советское государство реально гарантировало всем трудящимся определенный минимум жизненных благ; в-третьих, государство сохраняло политический и экономический потенциал, который при правильном использовании и управлении мог позволить продуктивно решать эти проблемы. Последние прямые выборы в Верховный Совет 11-го созыва прошли 24 февраля 1985 г. Верховному Совету, являвшемуся высшим органом власти в республике, срок его полномочий новой Конституцией был продлен с четырех лет до пяти.

В общем и целом в развитии системы управления правящая партия руководствовалась так называемыми ленинскими принципами

управления, к числу которых относились демократический централизм, сочетание единоначалия и коллегиальности, интернационализм, социалистическая законность, научное предвидение. Эти принципы были реализованы в таких понятиях, как партийное политическое руководство деятельностью государственных органов, широкое участие трудящихся в управлении в рамках становления общенародного государства. Партийные аппараты все более отодвигали Советы от решения реальных проблем. Произошло явление, о котором предупреждал Ф. Энгельс, слуги народа превратились в своеобразных господ над обществом.

Именно сохранение административно-командных методов управления стало одной из главных причин нарастания застойных тенденций в экономике и мешало демократизации общественной жизни. После смерти Брежнева 10 ноября 1982 г. в кулуарах Политбюро развернулась борьба за выдвижение кандидатур на высший пост. Победу одержал Ю. В. Андропов и на пленуме 12 ноября по предложению К.У. Черненко был избран Генеральным секретарем ЦК КПСС. Избрание Андропова вызвало удовлетворение не только здоровой части партийной элиты, но и большинства населения страны, которое ожидало перемен и наведения порядка в управлении страной.

Смысл андроповской модели реформы управления заключался в том, чтобы, сохраняя политические устои государства, постепенно вести дело к преобразованиям на основе экономических реформ, развития многоукладной экономики, введения рыночных отношений под бдительным контролем государства, пресекающим казнокрадство и коррупцию. Андропов не стал форсировать политические реформы. На предложения ученых-консультантов ускорить политическую демократизацию он не без оснований ответил: «Надо сначала накормить и одеть людей». В марте 1984 г. умер Андропов, не оставив политического завещания. Консервативное большинство Политбюро ЦК настояло на избрании новым генеральным секретарем ЦК КПСС профессионального партийного управленца, длительное время заведовавшего Общим отделом ЦК, бывшего самого близкого сподвижника Брежнева — К.У. Черненко. При нем возобновились практически все процессы, которые были характерны для последнего периода правления Л. И. Брежнева.

Одно из решений XIX Всесоюзной конференции КПСС, состоявшейся в конце июня — начале июля 1988 г., касалось реформы политической системы общества (XIX Всесоюзная партийная конференция КПСС. 28 июня — 1 июля 1988 г.: Стенограф. отчет: В 2 т. М., 1988. Т. 2. С. 185—186.). По завершении работы конференции М.С. Горбачев предложил рассмотреть дополнительную, седьмую, резолюцию «О неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы страны», прежде не включенную в повестку дня заседания. Выход виделся в привлечении трудящихся к управлению страной. Обеспечение полновластия Советов было определено как решающее направление реформы политической системы. 1 декабря 1988 г. были приняты два закона: «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР». Это положило начало конституционной реформе в СССР, которая, следуя логике советского времени, распространилась на все республики, в том числе и на РСФСР. Весной 1989 г. состоялись выборы народных депутатов СССР, и 25 мая в Москве открылся 1 съезд народных депутатов, который работал 13 дней. Председателем Верховного Совета на съезде избрали М.С. Горбачева, а его заместителем — А.И. Лукьянова.

Работа съезда народных депутатов вызвала небывалый общественный интерес. Съезд не произвел революции в стране и обществе, но совершил переворот в умах. Почти две недели никто в стране, по сути, не работал. Прямая трансляция дебатов, от которых захватывало дух, приковывала к экранам все взрослое население СССР. По их итогам съезд внес соответствующие изменения в Конституцию СССР. Как отмечал В.И. Болдин, съезд и Верховный Совет СССР «выявили то, что давно ощущалось в обществе. Партия оказалась не готова вести борьбу в новых условиях, она все больше теряла управление происходящими в стране процессами ... Была поколеблена уверенность коммунистов в способности руководства отстаивать свои принципы». (Болдин В.И. Крушение пьедестала. М., 1995. С. 354). Стала нуждаться в корректировке с целью сохранить систему сама политическая реформа. Поэтому логично выглядит учреждение поста Президента СССР в марте 1990 г. на 11 внеочередном съезде народных депутатов СССР, который собрался спустя два месяца после предыдущего (Закон СССР № 1360-1 от 14 марта 1990 г. «Об учрежде-

нии поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР»).

Показательно, что при Президенте СССР не был создан рабочий аппарат в виде администрации или какой-либо иной структуры.

Институт президентства СССР был представлен совещательными учреждениями, в их числе Президентский совет, Совет Федерации, Совет Безопасности. Компенсировать отсутствие опоры должна была сама советская система. На ее основе произошел синтез парламентской и президентской республик.

В декабре 1990 г., ссылаясь на паралич исполнительных органов и нарастающий конституционный кризис в СССР, IV съезд народных депутатов СССР усилил власть Президента СССР. Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» упразднил Совет Министров СССР и должность его председателя. Вместо него был создан Кабинет Министров в качестве исполнительного и распорядительного органа, формируемый президентом и непосредственно ему подчиняющийся. Роль Верховного Совета СССР ограничивалась только участием в согласовании этого вопроса. Согласно закону был учрежден пост вице-президента СССР (Закон СССР № 1861-1 от 26 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления»).

Собравшийся 5 сентября 1991 г. после попытки государственного переворота (ГКЧП) V внеочередной съезд народных депутатов СССР, приняв закон об органах государственной власти и управления в переходный период (Закон СССР № 2392-1 от 5 сентября 1991 г. «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период»), самораспустился.

Советская система, существовавшая в тесной взаимосвязи с партийной, не смогла выжить при утере гегемонии партии.

Глава 3. Становление новой организации государственной власти в Российской Федерации (1990—1993)

3.1. О кризисе государственного устройства СССР и РСФСР в 1990—1993 годы. Федеративный договор РСФСР, его реализация

С распадом СССР российскому руководству пришлось решать задачи по сохранению целостности уже собственного государства, имея дело с наследием не только СССР, но и Российской империи.

Из 147 млн. населения Российской Федерации около 82% составляли русские. Сложилась ситуация, когда более 50% территории страны были объявлены «территориями своей государственности» для 7% российских граждан.

Для государства остался один выход — федеративная форма, если, конечно, руководители желают сохранить его и впредь, придерживаясь демократических принципов.

К началу 1990-х годов кризисные явления государственного устройства ощущались не только на союзном уровне, но и в РСФСР.

Свою лепту в это внес и принятый 26 апреля 1990 г. Закон СССР № 1457-1 от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» по существу выравнивавший права союзных и автономных республик в социально-экономической, хозяйственной, культурной и иных сферах.

После принятия 1 съездом народных депутатов РСФСР Декларации о суверенитете об аналогичных актах заговорили и в автономных республиках самой России.

Первую Декларацию о государственном суверенитете приняла Северо-Осетинская АССР еще во время работы съезда. России пришлось самой озаботиться разработкой Федеративного договора. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 августа 1990 г. был объявлен открытый конкурс «на лучший вариант проекта».

Во второй половине 1990 — начале 1991 г. из 31 автономии решение о преобразовании своего статуса приняли 25; 15 автономных республик приняли декларации о своем государственном суверенитете; из 15 автономных областей и округов 8 приняли решение о преоб-

разовании в автономные республики. Таким образом, парад суверенитетов пошел уже по России.

Застрельщиками в борьбе с федеральным центром стали республики с богатыми природными ресурсами: Татарстан, Башкортостан, Якутия. Их лидеры в одночасье забыли, что богатства этих республик — собственность всех граждан России.

Российское руководство посчитало, что в такой ситуации необходимо возобновить подготовку Федеративного договора.

Проект Федеративного договора был опубликован 24 мая 1991 г., но его подписание состоялось почти через год — 31 марта 1992 г. Затем он был одобрен постановлением VI съезда народных депутатов России.

Договор, конечно, не превратил Россию в федерацию. Это была попытка восстановить стабильность в отношениях между центром и территориями не сверху, а на основе договоренностей.

Вместе с тем целый ряд формулировок Федеративного договора свидетельствовал о сохранении элементов централизованного руководства и неравенства между республиками и другими образованиями, входящими в состав Российской Федерации.

Республики по Федеративному договору получили статус суверенных и истолковали его как возможность и дальше самостоятельно формировать свое правовое пространство, чем в ближайшее время и воспользовались.

Они повели себя так, будто договором был создан новый союз государств, а не осуществлялось распределение власти по вертикали в уже существующем государстве.

Фактически из-под контроля федеральных властей вышла Чечено-Ингушская республика, и, как известно, с одной из ее частей несколько позднее конфликт перерос в многолетнюю кровавую драму.

По инициативе лидеров республик был образован Совет глав республик, рабочая группа которого всерьез занялась обсуждением проекта создания конфедерации.

Это не могло не раздражать лидеров других территорий.

В ноябре 1992 г. руководители 53 регионов создали Совет губернаторов, делегировав его председателя в Совет глав республик.

В августе 1993 г. к президенту и правительству обратились главы исполнительной и законодательной власти нескольких крупнейших

регионов. Они потребовали прекратить отдельные переговоры с лидерами республик (в том числе и через Совет глав республик), аннулировать особые договоренности с ними по экономическим вопросам. Были обращения в Верховный Совет России (ультиматум 32-х). Особое неудовольствие лидеров территорий вызывало неравенство их с республиками. В пылу борьбы за равноправие лидеры областей стали заявлять о том, что они не считают подписанный документ договором, так как договаривались не между собой, не с республиками и автономиями, а только с федеральным центром. На горизонте маячил «парад суверенитетов» теперь уже областей. 1 июля 1993 г. сессия Свердловского областного совета приняла решение о создании Уральской республики. В октябре того же года Свердловская область приняла Конституцию Уральской республики, которая, правда, реальной опасности для целостности России не представляла. Вятка и Тула приняли конституции, Вологда заявила о своем суверенитете.

Это был настоящий «парад» суверенитетов уже областей.

3.2. Политическая реформа. Организация представительной власти в России. Комитет конституционного надзора

Становление новой государственности России начиналось на базе просуществовавшей 70 лет советской системы. Речь шла об оживлении Советов, превращении их в реальные органы власти, активизации участия населения в общественной жизни. «Ускорение», «перестройка», «гласность», «обновление кадров», «демократизация», как тогда казалось, емкие понятия, сменяя друг друга, были на устах у всех.

11-я сессия Верховного Совета РСФСР 27 октября 1989 г. приняла законы и назывались они так же, как и союзные, — «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» и «О выборах народных депутатов РСФСР». Они определили не только систему органов власти до принятия новой Конституции, но и в значительной степени политическую практику. В стране появилась сеть неформальных организаций самого разного направления, вокруг которых группировались избиратели. М.С. Горбачеву с огромным трудом удавалось держать процесс под контролем. В такой обстановке началась кампания по выборам народных депутатов РСФСР. Выборы депутатов в органы представительной власти всех уровней — от рес-

публиканского до местного — были назначены на 3 марта 1990 г. Весьма активно создавались новые партии и движения. За голоса избирателей боролись и независимые кандидаты, и целые блоки, общественно-политические движения.

Демократическое движение, не располагая четкой программой, что ни в коей мере не вменяется ему в вину, ставило перед собой цель — легитимными путями завоевать власть в России, добиться подлинного, а «не бумажного», в соответствии с действующей Конституцией, суверенитета, а уж затем приступить к реформам, начать которые, по мнению его лидеров, не давали М.С Горбачев и его ближайшее окружение. Избирательная кампания сопровождалась скандалами, разоблачениями, некорректным поведением кандидатов по отношению друг к другу.

В соответствии с законом «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» от 27 октября 1989 г. менялась система органов представительной власти в республике. Он предусматривал создание в системе высших органов представительной власти РСФСР и АССР новой структуры — съезда народных депутатов. По закону созыв съездов осуществлялся Верховным Советом РСФСР, определялась периодичность их созыва — один раз в год. В компетенцию съезда входило избрание Верховного Совета республики, его председателя и заместителей, Комитета конституционного надзора — органа, который еще предстояло создать, а также утверждение Председателя Совета Министров, Председателя Комитета народного контроля, Председателя Верховного Суда, Главного государственного арбитра РСФСР. Срок полномочий съезда народных депутатов РСФСР определялся в пять лет.

Верховный Совет РСФСР предстал в другом качестве. Прежде всего, орган этот стал постоянно действующим: российские власти вслед за союзными пошли на создание профессионального парламента, отказавшись от сессий — пятидневок. Второе новшество состояло в том, что впервые Верховный Совет республики был разделен на две палаты: Совет республики, избиравшийся из числа депутатов от территориальных округов, и Совет национальностей, избиравшийся из депутатов от национально-территориальных округов. Это свидетельствовало о признании властями наличия в России национальных проблем, подлежащих разрешению в законодательном порядке. Президиум Верховного Совета РСФСР в соответствии с законом — всего

лишь орган, подотчетный Верховному Совету, обеспечивающий организацию работы его и съезда народных депутатов. В соответствии с законом от 27 октября 1989 г. вместо прежних двух должностей — Председателя Верховного Совета и Председателя Президиума Верховного Совета — вводилась одна.

В лице Председателя Верховного Совета Россия получила высшее должностное лицо, по закону имеющее право представлять РСФСР внутри страны и в международных отношениях. Зависимость его от съезда была очень велика: в любое время тайным голосованием его мог отозвать съезд, которому он, как и Верховному Совету, был подотчетен.

В случае обнаружения противоречий Комитет конституционного надзора обязан был направить свое заключение в орган, издавший противоправный акт, и тогда исполнение акта или его части должно было приостановиться. Такого органа Россия не знала никогда, и это воодушевляло общественное мнение. Деятельность съездов народных депутатов и Верховного Совета. За время существования института съездов народных депутатов в России (до октября 1993 г.) их было создано 10. Правда, X съезд состоялся после указа президента о роспуске его как такового. Практически с самого начала съезды работали в чрезвычайном режиме: половина из них были либо внеочередными, либо чрезвычайными, что, в сущности, одно и то же. Чуть ли не на каждом съезде поднимался вопрос о необходимости принятия новой Конституции. I съезд народных депутатов РСФСР открылся в Москве 16 мая 1990 г. Открыл его, как и предписывал закон, Председатель Центральной избирательной комиссии РСФСР. На съезде присутствовали руководители партии и государства во главе с Президентом СССР М.С. Горбачевым. I съезд народных депутатов проходил трудно. Не сразу избрали мандатную комиссию, секретариат съезда, редакционную комиссию, приняли Временный регламент съезда. Очень сложно проходили выборы Председателя Верховного Совета РСФСР. 29 мая Ельцин прошел с преимуществом в четыре голоса. 12 июня 1990 г. съезд принял Декларацию о суверенитете РСФСР, в соответствии с которой на территории РСФСР устанавливалась полнота республиканских органов власти при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые переданы добровольно в ведение СССР, объявлялось верховенство респуб-

ликанской Конституции и республиканских законов. Съезд избрал Верховный Совет, который еще во время его работы создал комитеты и комиссии. Съезд утвердил в должности Председателя Совета Министров РСФСР И.С. Силаева, выступившего с программой будущей работы правительства. На этом же съезде приняли решение об упразднении Комитета народного контроля, о реорганизации Российского республиканского банка — Госбанка СССР в Государственный банк РСФСР с подчинением его Верховному Совету. Ему же предполагалось подчинить вновь создаваемый Внешэкономбанк России.

Одним из важнейших решений съезда стало создание Конституционной комиссии во главе с Б.Н. Ельциным. II съезд народных депутатов РСФСР (27 ноября — 15 декабря 1990 г.) был уже внеочередным. В повестку дня входили вопросы, связанные с решением экономических проблем в народном хозяйстве республики, в первую очередь в агропромышленном комплексе, разработкой нового союзного договора с участием РСФСР. Съезд поручил Верховному Совету и Конституционной комиссии разработать проект закона о введении поста президента в республике. Невозможно говорить о съездах в отрыве от деятельности Верховного Совета. Основная законотворческая работа шла в его комитетах и комиссиях, сам же Верховный Совет принял большинство нормативных актов, определяющих экономическую и политическую жизнь страны.

В соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 13 июля 1990 г. в республике создавалось государственное телевидение, чего в отличие от других республик, имевших либо канал, либо место в сетке теле вещания, у России практически никогда не было. В борьбе с всесильным центром она получила собственную «четвертую власть». 24 октября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял собственный Регламент. Между II и III съездами 16 октября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял закон «О референдуме РСФСР». Переоценить значение его принятия невозможно: впервые был законодательно оформлен механизм волеизъявления граждан. Первый референдум был посвящен вопросу введения поста Президента РСФСР.

III внеочередной съезд народных депутатов РСФСР собрался 28 марта 1991 г. Он заслушал доклад Б.Н. Ельцина «О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из кризиса», подтвердил решимость России подписать союзный договор,

принял закон о милиции, создал Чрезвычайную комиссию съезда по продовольствию — в стране все острее ощущалась нехватка повседневных продуктов питания. На этом съезде шесть народных депутатов, занимавших руководящие посты в Верховном Совете, потребовали отстранения от должности главы парламента.

IV съезд народных депутатов 24 мая 1991 г. ввел в судебную систему республики Конституционный Суд как высший судебный орган конституционного надзора.

V съезд народных депутатов собирался дважды. Для истории государственного строительства РСФСР этот съезд важен именно созданием государственного института по защите конституционного строя. V съезд народных депутатов стал чуть ли не последним, на котором президенту и народным депутатам удалось найти компромисс.

12 декабря 1991 г. почти единогласно Верховный Совет принял решение о ратификации беловежского соглашения и денонсации договора об образовании СССР, заявление об одобрении создания СНГ с призывом к другим республикам присоединиться к соглашению. 25 декабря президент подписал принятый Верховным Советом РСФСР закон о новом названии страны. Впоследствии он был одобрен VI съездом народных депутатов.

Так не стало РСФСР, появилась Российская Федерация — Россия (Закон РСФСР № 2094-1 от 25 декабря 1991 г. «Об изменении названия государства РСФСР»). Все последующие съезды народных депутатов России ознаменовались ужесточением противостояния парламента, с одной стороны, и президента и правительства — с другой. Не помогло и вмешательство Конституционного Суда.

После референдума 25 апреля 1993 г., участники которого высказались в поддержку президента и реформ, проводимых его командой, итоги референдума не разрешили конфликта двух ветвей власти. Противостояние президента и парламента вступило в свою завершающую фазу. X съезд народных депутатов собрался в чрезвычайных условиях, когда его судьба уже была предрешена. Подводя итоги деятельности съездов народных депутатов и Верховного Совета, следует отметить, что она заключалась не только в противостоянии президентской власти, но и активном законотворчестве.

3.3. Формирование исполнительной власти в России

Становление института президентства. Вопрос о введении поста президента в стране поднимался неоднократно, причем и в советское время. После долгих колебаний идея реализовалась сначала в рамках СССР, когда на III съезде народных депутатов СССР в марте 1990 г. на этот пост был избран М.С. Горбачев.

Как известно, 17 марта 1991 г. в СССР проводился референдум по вопросу сохранения Союза, в России в этот день проводился еще и референдум по введению поста президента. Большая часть, принявших участие в голосовании, положительно отнеслась к введению этого института в структуру государственной власти республики.

24 апреля 1991 г. Б.Н. Ельцин подписал закон «О выборах Президента РСФСР». Закон определял возраст кандидата в пределах 35-65 лет и запрещал выборы одного и того же лица более двух раз подряд.

Одновременно был принят Закон «О Президенте РСФСР». В соответствии с этим законом не Председатель Верховного Совета, а Президент России — высшее должностное лицо, глава исполнительной власти.

Решения Президента могли быть отменены съездом народных депутатов или Верховным Советом РСФСР на основе заключения Конституционного Суда. Инициатором импичмента могли стать съезд, Верховный Совет или одна из его палат. Президент же не получил права роспуска или приостановления деятельности съезда или Верховного Совета. Одновременно с Президентом РСФСР избирался вице-президент.

В соответствии с законом и были назначены выборы на 12 июня 1991 г. Из шести претендентов (57,3% голосов набрал Б.Н. Ельцин.) Россия обрела первого президента. Вице-президентом стал А.В. Руцкой. В качестве аппарата президента 19 июля 1991 г. была создана его администрация с довольно сложной структурой (Указ Президента РСФСР № 13 от 19 июля 1991 г. «Об образовании Администрации Президента РСФСР»), пересекающейся со структурой аппарата правительства.

В течение 1992 г. приоритет отдается консультативным и совещательным органам.

Постепенно президент отдает предпочтение кадровым структурам администрации, что, безусловно, способствует укреплению института президентства, делая его конкурентоспособным в политическом противостоянии исполнительной и представительной власти в России, которое шло по нарастающей.

Представители президента в республиках, краях, областях, автономной области, автономных округах и городах федерального значения. После августовских событий 1991 г., в связи с необходимостью преодоления последствий попыток государственного переворота, Президент России предпринял ряд мер, с одной стороны, стабилизирующих политическую ситуацию, а с другой — укрепляющих президентский институт.

В соответствии с Указом Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» в республиках учреждались постоянные представительства, а в краях, областях, автономной области, автономных округах, Москве и тогда еще Ленинграде назначались представители президента. Временное положение о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде было утверждено 31 августа 1991 г. (Распоряжение Президента РСФСР № 33-рп от 31 августа 1991 г. «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде»).

Природа этого института президентской власти в России изначально имела двойную суть. С одной стороны, он был связующим звеном между президентом и органами власти на местах, но с другой — изначально формировался как контрольный орган за деятельностью региональных властей, что в условиях политической нестабильности давало президенту хороший шанс стабилизировать свою власть.

В соответствии с президентским указом от 5 февраля 1993 г. институт представителей президента был реорганизован. Он был изъят из ведения Контрольного управления и непосредственно вошел в состав Администрации Президента Российской Федерации. Их статус, таким образом, повысился. В целом введение института представите-

лей президента усилило президентскую вертикаль, создало реально управляемую из центра систему.

Правительство РФ. В соответствии с российской Конституцией Совет Министров РСФСР, так тогда называлось правительство, являлся исполнительно — распорядительным органом государственной власти. Он образовывался Верховным Советом и был ему подотчетен. В состав Совета Министров входили председатель, его первые заместители и заместители, министры и председатели государственных комитетов. Кроме того, по должности в него входили председатели Советов Министров республик.

Введение поста президента в России изменило положение Совета Министров. На основании закона «О Президенте РСФСР» и соответствующих поправок к Конституции Председателя Совета Министров РСФСР стал назначать президент, правда, с согласия Верховного Совета; он также назначал и освобождал от должности министров, руководителей комитетов и других ведомств, т.е. участвовал в формировании правительства, руководил его деятельностью, с согласия Верховного Совета принимал отставку. Правительство становилось подотчетным президенту.

Главой Правительства России 12 июля 1991 г. вновь назначили И.С. Силаева.

У съезд народных депутатов, собравшийся в ноябре 1991 г., заметно расширил полномочия президента в области исполнительной власти, чем он не замедлил воспользоваться, издав 6 ноября 1991 г. указ «Об организации работы Правительства». На первый взгляд этот указ повторял в общих чертах августовский «О некоторых вопросах организации работы Совета Министров РСФСР». Однако были и серьезные нововведения. Заседания правительства должны были проводиться под руководством президента. Он же подписывал его постановления и распоряжения, своими указами и распоряжениями регламентировал вопросы организации проведения заседаний и порядок принятия решений.

В начале ноября 1991 г., еще до отставки действующего правительства, Б.Н. Ельцин приступил к формированию нового, третьего, кабинета, но уже под собственным руководством. Были назначены первый заместитель главы правительства Г.Э. Бурбулис, заместители Е.Г. Гайдар, А.Н. Шохин, члены правительства.

В составе нового правительства насчитывалось более 50 членов. Правительство состояло в основном из «чикагских мальчиков» — сторонников радикальных путей перехода к рыночным отношениям, получивших образование за рубежом и давно живших по западным канонам. До 15 июня 1992 г. правительство, хотя и формально, возглавлял президент, затем исполняющим обязанности премьера стал Е.Т. Гайдар.

Третье правительство со всеми изменениями и дополнениями просуществовало до 15 декабря 1992 г., когда президент под давлением VII съезда народных депутатов вынужден был заменить Е.Т. Гайдара на посту премьер-министра избранным накануне на съезде В.С. Черномырдиным.

Собравшийся же в декабре 1992 г. VII съезд народных депутатов, отказавшись продлить особые полномочия президента на период радикальной экономической реформы, принял конституционную поправку от 9 декабря 1992 г., в результате чего правительство становилось подотчетно съезду народных депутатов, Верховному Совету и только потом президенту. 22 декабря 1992 г. был принят закон «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации», работа над которым шла еще с 1990 г. и по поводу которого было сломано много копий.

В соответствии с законом Совет Министров — орган исполнительной власти Российской Федерации, подотчетный съезду народных депутатов, Верховному Совету и президенту. За президентом оставались руководство его деятельностью и решение кадровых вопросов.

Члены Совета Министров должны были назначаться на должность и освобождаться от нее президентом по представлению председателя правительства. Согласие Верховного Совета требовалось только для назначения на должности министров иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел. Срок полномочий правительства был ограничен сроком пребывания на должности президента.

В.С. Черномырдин сформировал уже четвертый состав правительства, просуществовавший без малого год, до конца 1993 г. Практически все перестановки в правительстве в это время были связаны с неудачами на пути социально-экономических преобразований.

Центральные органы государственного управления. Принятие Декларации о суверенитете и подготовка нового союзного договора инициировали желание российского руководства пересмотреть отношения между республиканскими и союзными органами управления.

I съезд народных депутатов РСФСР, например, предложил Совету Министров подготовить вопрос о создании собственного Комитета государственной безопасности (с обновленными функциями), оформить в договорном порядке отношения с СССР по самым разным вопросам. При разработке начал нового союзного договора Верховному Совету совместно с Конституционной комиссией было поручено придерживаться определенных принципов:

— на территории РСФСР непосредственно управляют лишь следующие органы СССР: Министерство обороны, Комитет госбезопасности, Министерство гражданской авиации, Министерство путей сообщения, Министерство морского флота, Министерство связи, Министерство энергетики и электрификации (кроме капитального строительства), Министерство атомной энергетики и промышленности, административные структуры оборонных отраслей промышленности и космонавтики в части заказов Министерства обороны и союзных программ;

— Министерство внутренних дел РСФСР подчинено только республиканскому правительству, с союзным же ведомством оно лишь взаимодействует.

Одним из первых актов, утвердивших перечень республиканских ведомств после принятия Россией Декларации о суверенитете, стал Закон РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР».

Появились органы, которые прежде отсутствовали: Министерство экономики, Министерство экологии и природопользования, Государственный комитет по оборонным вопросам и др.

28 ноября 1991 г. президент подписал Указ Президента РСФСР № 242 от 28 ноября 1991 г. «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР».

Много было создано центральных органов управления непосредственно подчиненных Президенту.

Органы управления, таким образом, делились на две группы: при правительстве и при президенте.

Указом Президента РФ от 25 февраля 1992 г. № 177 «О министерствах Российской Федерации» в его ведение переходили Министерство безопасности, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел и Министерство юстиции.

К середине 1992 г. министерств, госкомитетов, комитетов, других правительственных органов насчитывалось 137. В связи с неупорядоченным развитием органов исполнительной власти рано или поздно должен был встать вопрос о формировании их системы на федеральном уровне. Указом Президента Российской Федерации № 511 от 12 мая 1992 г. «Об упорядочивании системы государственного управления») были намечены общие контуры упорядочивания системы органов государственного управления.

Свою лепту в упорядочивание деятельности государственных органов внесла подготовленная в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июня 1992 г. Государственной архивной службой Российской Федерации Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» были определены организационно-правовые формы органов исполнительной власти — только две: министерства и государственные комитеты — были известны прежде.

Помимо министерств и государственных комитетов создавались комитеты, федеральные службы, российские агентства, федеральные инспекции. Указом Президента РФ № 1355 от 12 ноября 1992 г. «О государственных надзорных органах») к ним прибавился федеральный надзор России. Всего было создано три надзорных органа — Госгортехнадзор, Госатомнадзор, Госсанэпиднадзор.

Определение министерства фактически сохранилось прежним — центральный орган федеральной исполнительной власти, реализующий руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности. Руководил им на основе единоначалия министр, который входил в состав правительства.

Государственный комитет осуществлял на основе коллегиальности межотраслевое регулирование. Оперативное руководство его деятельностью принадлежало председателю, решения которого оформлялись приказами. Сами же решения государственного комитета по межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимались его членами совместно и оформлялись в виде протокола.

Почти идентичными функциями наделялся комитет. Он осуществлял государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам, находящимся в его ведении.

Федеральные службы, российские агентства, федеральные инспекции выполняли специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции.

Одновременно Президент РФ Указ № 1148 от 30 сентября 1992 г. «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти»). Число правительственных органов сокращалось до 69, главным образом за счет госкомитетов, заменяемых комитетами (главы комитетов обычно в состав правительства не входили).

В целях реализации полномочий министерств и государственных комитетов Российской Федерации в республиках, автономной области, автономных округах, краях, областях, городах и районах стали создаваться их территориальные органы. Появление этой новой формы организации управления на местах закрепил все тот же Закон «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации». Положение о них будет на долгие годы единственным общегосударственным (а не ведомственным) актом, регламентирующим их создание и функции.

Вертикаль исполнительной власти. Особое место в организации строительства вертикали власти занимает постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР».

Президенту было предоставлено право до принятия закона об управлении краем, областью, а также законов об автономной области и автономных округах отстранять от должности председателей Советов народных депутатов в случае неисполнения ими законодательства

РСФСР, указов президента, актов правительства, а также исполнения ими решений антиконституционных органов. Одновременно вводилась должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя исполнительного органа и правопреемника соответствующего исполнительного комитета Совета народных депутатов. Так были упразднены коллегиальные избираемые Советами исполнительно-распорядительные органы — исполкомы — и заменены должностными лицами, которых назначал президент.

Этим правом он незамедлительно и воспользовался, подписав уже на следующий день Указ Президента РСФСР № 75 от 22 августа 1991 г. «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»), «вписывающий» глав администраций в единую систему исполнительной власти с ним во главе.

Сама же система органов исполнительной власти выглядела следующим образом: Президент РСФСР и вице-президент, Совет Министров РСФСР, Советы Министров республик в составе РСФСР, иные органы исполнительной власти и должностные лица — главы исполнительной власти на местах. За каждым уровнем закреплялись свой объем полномочий, возможность отмены решений нижестоящих органов и приостановление действия их актов.

Функции и полномочия же главы администрации определялись впервые.

Указом Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. нарушался основной принцип советской системы: связь исполнительных органов с представительными. С момента назначения на должность главы администрации прекращались полномочия исполкома. Фактически советы потеряли исполнительную власть.

Исполнительная власть на местах еще более дистанцировалась от Советов после введения утвержденного 25 ноября 1991 г. порядка назначения глав администраций. Главы администраций краев, областей, автономной области и автономных округов, назначенные президентом, должны были в свою очередь назначать глав администраций районов, городов краевого, областного и окружного подчинения. Глав же администраций краевых и областных центров назначал сам президент. Формально предусматривался порядок согласования кандидатур с Советами народных депутатов разного уровня.

Расширение полномочий глав местных администраций сопровождалось усилением их ответственности перед президентом.

Все без исключения главы администраций за неисполнение или ненадлежащее исполнение республиканского законодательства, а также постановлений и распоряжений глав вышестоящих администраций должны были привлекаться к дисциплинарной ответственности.

Меры дисциплинарных взысканий были следующие: замечание; предупреждение о неполном служебном соответствии; освобождение от должности. Применяться они могли как президентом, так и главами вышестоящих администраций, при этом инициировать их мог и представитель президента на данной территории.

27 сентября 1993 г. Президент подписал Указ «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации». В нем понятие «единая система исполнительной власти» получила свое новое определение, которое затем закрепила Конституция Российской Федерации 1993 г.

Единую систему исполнительной власти образовывали федеральные органы и органы исполнительной власти субъектов РФ по предметам ведения федеральных органов и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

3.4. Преобразования в судебной системе России (до 1993 года)

Судебные реформы. Начало реформаторской деятельности в России в конце 1980-х гг. связано с выдвижением и утверждением в общественно-политическом сознании идеи формирования правового государства и гражданского общества. По отношению к судебной сфере это выражалось в требовании обеспечить самостоятельность судов, независимость судей, внедрить демократические формы судопроизводства, презумпции невиновности, реальной защиты прав и свобод граждан.

Начало правовой (в том числе и судебной) реформы, как и многим другим, было положено XIX Всесоюзной конференцией КПСС 28 июня — 1 июля 1988 г., на которой была принята резолюция «О правовой реформе» (1988 г.). В ней говорилось, что в ближайшие годы в стране предстоит провести широкую правовую реформу, которая

призвана обеспечить верховенство закона во всех сферах жизни общества, радикально пересмотреть законодательство, повысить авторитет и роль суда, обеспечить безусловную независимость судей и подчинение их только закону.

Отдельные мероприятия по реформированию судебных органов были проведены еще на союзном уровне.

Однако концептуальное оформление судебной реформы принадлежит России. Образцом предстоящих преобразований стало все положительное, что накопила мировая юридическая наука и практика, а также собственный исторический опыт.

Из дореволюционной практики заимствовали такие идеи судебной реформы, как введение суда присяжных и избрание мировых судей. Другим источником идей судебной реформы служили опыт стран с устойчивой демократией и нормы международного права в области защиты прав человека.

В числе комитетов Верховного Совета РСФСР был создан Комитет по законодательству, а в нем специальный подкомитет по судебной реформе. К работе подкомитета были привлечены известные ученые, которые и стали авторами первой в истории России Концепции судебной реформы.

Одновременно были сформулированы важнейшие направления судебной реформы:

- создание федеральной судебной системы;
- признание права каждого лица на разбирательство его дела судом присяжных в случаях, установленных законом;
- расширение возможностей обжалования в суде неправомερных действий должностных лиц, установление судебного контроля за законностью применения мер пресечения и других мер процессуального принуждения;
- организация судопроизводства на принципах состязательности, равноправия сторон, презумпции невиновности подсудимого;
- дифференциация форм судопроизводства;
- совершенствование системы гарантий независимости судей и подчинение их только закону, закрепление принципа их несменяемости.

Статусу судей и работников правоохранительных органов был посвящен самостоятельный подраздел концепции.

Краеугольным камнем преобразований, говорилось в концепции, будет несменяемость судей, распространяемая на всех судей, кроме мировых, для которых будет восстановлена выборность населением на пятилетний срок.

Россия пошла по пути специализации судов. Такую судебную систему еще называют полисудебной в отличие от моносудебной, когда судебная власть осуществляется одним судом.

В начале 1990-х годов в России были созданы два новых суда: конституционный и арбитражный.

Конституционный Суд РФ. 15 декабря 1990 г. дополнением к Конституции II внеочередной съезд народных депутатов заменил весьма пространную статью о Комитете конституционного надзора статьёй о Конституционном Суде.

Конституция определяла, что суд избирается съездом; порядок его избрания и деятельности должен регламентироваться специальным законом, который обязан принять съезд народных депутатов РСФСР.

24 мая 1991 г. IV съезд народных депутатов законом, дополняющим Конституцию, в частности ее 163-ю статью, ввел Конституционный Суд в судебную систему РСФСР. Он был определен как высший судебный орган конституционного контроля, осуществляющий судебную власть в форме конституционного судопроизводства и состоящий из 15 судей.

12 июля 1991 г. уже V съезд народных депутатов утвердил закон «О Конституционном Суде РСФСР» в новой редакции, включив и главу об индивидуальных жалобах.

Считается, что закон о Конституционном Суде действовал без изменений до принятия нового закона о нем, вступившего в силу 23 июля 1994 г.

В законе оговаривалось, что Конституционный Суд не рассматривает политические вопросы.

Избранные V съездом народных депутатов РСФСР судьи Конституционного Суда были весьма известными учеными: специалистами в области тех или иных отраслей права, практиками с многолетним стажем работы в органах прокуратуры, профессорами вузов.

27 июня 1992 г. «Российская газета» опубликовала заявление Конституционного Суда под заголовком «Конституционный строй под уг-

розой». В нем высказывалась озабоченность по поводу усиления противостояния политических сил, пассивности органов власти, невыплаты заработной платы, превращения приватизации в расхищение государственной собственности, угрозы целостности России и т.п.

Суд призывал всех без исключения соблюдать законы и Конституцию, должностных лиц исполнять свои обязанности, ставил вопрос о конституционной ответственности лиц, не выполняющих эти обязанности. Никто в то время не мог предположить, что воспринятое с удовлетворением как противоборствующими сторонами, так и населением заявление станет первым шагом Конституционного Суда и особенно его председателя на пути к политической деятельности, которая становилась активнее по мере усиления конфронтации между президентом и Верховным Советом.

Арбитражные суды. В советском государстве, для которого было характерно доминирование одной формы собственности, любые конфликты, возникавшие на хозяйственной почве, благополучно разрешались в административном порядке или с помощью специальных арбитражных комиссий, которые стали возникать в период новой экономической политики. Начало им было положено принятым ВЦИК и СНК РСФСР в 1922 г. Положением о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями.

В 1931 г. при СНК СССР был образован Государственный арбитраж. Аналогичные структуры стали создаваться и при правительствах республик, в том числе и в РСФСР.

Государственный арбитраж не входил в судебную систему, но осуществлял широкие юрисдикционные полномочия. Он не только рассматривал споры, но и разнообразными методами должен был содействовать оптимальному функционированию народного хозяйства. Природа этого органа носила, таким образом, двойственный характер: правоохранительный и управленческий.

Только в 1974 г. Госарбитраж СССР был преобразован в союзно-республиканский орган.

В единую систему Госарбитража входили сам Госарбитраж при Совете Министров СССР, государственные арбитражи при Советах Министров союзных и автономных республик, государственные арбитражи при краевых, областных и городских исполкомах.

Конституционное закрепление государственных арбитражи получили в Конституции СССР 1977 г., определившей их как органы, участвующие в разрешении хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями. Их задачи и функции были рассчитаны на условия плановой, регулируемой государством экономики.

Специальный закон об арбитражных органах был принят только 30 ноября 1979 г. — «О государственном арбитраже в СССР». Он закрепил сложившиеся на практике место и роль арбитражных органов страны.

В 1987 г. Государственный арбитраж при Совете Министров СССР преобразовали в Государственный арбитраж СССР, придав ему таким образом самостоятельный статус.

В конце 1990 г. Государственный арбитраж СССР преобразовали в Высший Арбитражный Суд СССР, а в мае 1991 г. приняли Закон СССР № 2170-1 от 17 мая 1991 г. «О Высшем арбитражном суде СССР».

В 1991 г. в Конституцию РСФСР были внесены изменения, согласно которым арбитражные органы преобразовывались в арбитражные суды. Первыми актами об арбитражных судах были Закон РСФСР №1543-1 от 4 июля 1991 г. «Об арбитражном суде» и Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации (принят 5 марта 1992 г.).

Система арбитражных судов состояла из двух уровней: Высший Арбитражный Суд РСФСР и арбитражные суды субъектов РФ (высшие арбитражные суды республик в составе РСФСР; краевые арбитражные суды; областные арбитражные суды; городские арбитражные суды; арбитражный суд автономной области; арбитражные суды автономных округов).

В последующем были созданы окружные суды, которые работали безотносительно к национально-государственному и административно-территориальному устройству РСФСР.

Председателя Высшего Арбитражного Суда РСФСР избирал Верховный Совет и утверждал съезд народных депутатов по представлению Председателя Верховного Совета, а его заместителей, председателей коллегий и судей Высшего Арбитражного Суда, а также председателей, заместителей председателей, председателей колле-

гий и судей краевых, областных, городских арбитражных судов — Верховный Совет РСФСР по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РСФСР.

Для подготовки научно обоснованных рекомендаций по вопросам, связанным с формированием практики применения законодательства и разработкой предложений по его совершенствованию, при Высшем Арбитражном Суде РСФСР был создан Научно-консультативный совет и учрежден печатный орган — «Вестник Высшего Арбитражного Суда РСФСР».

Очередные изменения в закон об арбитражных судах были внесены 7 июля 1993 г. в связи с принятием закона «О статусе судей в Российской Федерации» и изменением структуры высших арбитражных судов республик в составе Российской Федерации. В них создавался президиум (пленум), который ранее отсутствовал. Стоит обратить внимание, что это нововведение касалось только судов республик. В структуре арбитражных судов иных субъектов РФ так и оставались только судебные коллегии.

Появление судов арбитражной юрисдикции и формирование основных принципов их организации предопределило закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. самостоятельного вида арбитражного судопроизводства.

Органы судейского сообщества. Одной из гарантий самостоятельности и независимости судейского сообщества являются корпоративные органы. В 1991 г. по инициативе Председателя Верховного Суда Ф.В. Лебедева, министра юстиции Н. Федорова и группы судей был созван Всероссийский съезд судей. Его делегатами стали судьи судов общей юрисдикции от всех субъектов РФ. Среди других съезд принял решение о создании Совета судей. В каждом субъекте Федерации прошли конференции, избравшие в него своих представителей. В марте 1992 г. Совет собрался в Москве на свое первое заседание, на котором был избран председатель и президиум Совета из девяти человек. Таким образом, судьи России создали свой представительный орган, который был призван содействовать проведению судебной реформы в России, защищать интересы судей, представлять их в других органах государственной власти. Совет начал свою работу с подготовки проекта закона «О статусе судей в Российской Федерации». В июне 1992 г. закон был принят. Это стало главным итогом деятельно-

сти Совета судей первого созыва (Закон Российской Федерации №3132-1 от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации— // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. №30. Ст. 179).

К компетенции органов судейского сообщества относилось:

— обсуждение вопросов судебной практики и совершенствования законодательства;

— проведение общественной экспертизы проектов законов и иных нормативных актов, касающихся деятельности судов и статуса судей;

— рассмотрение актуальных проблем работы судов, их кадрового, организационного и ресурсного обеспечения, а также правового и социального положения судей;

— представление интересов судей в государственных органах.

В июне 1993 г. состоялся II Всероссийский съезд судей. Наряду с судьями судов общей юрисдикции в нем впервые приняли участие судьи арбитражных и военных судов. Съезд избрал Совет судей, в который вошли судьи судов общей юрисдикции, арбитражных и военных судов. Несколько позднее в состав совета вошел судья Конституционного Суда.

Для проведения аттестации судьи и присвоения ему квалификационного класса создавались Высшая квалификационная коллегия судей и квалификационные коллегии судей Верховного Суда РФ, судей республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов, судей военных округов, групп войск и флотов, арбитражных судов.

В октябре 1993 г. по поручению II Всероссийского съезда Совет судей принял первый в истории судейского сообщества Кодекс чести судьи Российской Федерации, устанавливающий правила поведения судей в профессиональной и внеслужебной деятельности, обязательные для каждого судьи, независимо от занимаемой должности. В дальнейшем он стал обязательным документом, регламентирующим правила поведения судей.

Таким образом, были заложены основы организации и деятельности органов судейского сообщества. Федеральный закон «Об органах

судейского сообщества в Российской Федерации» был принят спустя лишь десять лет — 14 марта 2002 г.

Прокуратура России. Возникнув еще при Петре I как надзорный орган, прокуратура в ходе судебных реформ 1860-х годов была вовлечена в систему судебных органов, взяв на себя функции обвинения в суде. За время существования советского государства прокуратура прошла тернистый путь от полного отрицания до весьма своеобразного института прокурорского надзора, который при незначительных изменениях достался в наследство Российской Федерации.

Необходимость пересмотреть функции прокуратуры в связи с быстро изменяющимися общественными отношениями стала очевидна уже в конце 1980-х гг. К этому времени оставался действующим Закон от 30 ноября 1979 г. «О Прокуратуре СССР». В соответствии с ним за прокуратурой, помимо надзорных функций, закреплялись следующие направления деятельности:

- борьба с нарушениями закона об охране социалистической собственности;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями;
- участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов.

Всего были предусмотрены четыре вида прокурорского надзора:

- надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор);
- надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;
- надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах;
- надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

В июне 1987 г. в этот закон были внесены существенные изменения. В частности, впервые устанавливалась новая сфера деятельности: борьба с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и интересов граждан. В целях совершенствования действенности прокурорского надзора вводились две статьи: «Предписание прокурора об устранении нарушений закона» и «Предостережение проку-

рора о недопустимости нарушений закона». В конце 1980-х — начале 1990-х гг. все чаще стали раздаваться критические замечания в адрес деятельности прокуратуры. Возникла необходимость разработать научно обоснованную стратегию развития органов прокуратуры в создавшихся условиях.

Федеральный закон № 2202-1 от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» явился, по сути, своеобразным отражением сложившейся еще в советское время законодательной практики по прокурорскому надзору. Особо стоит отметить, что в нем впервые появилась отдельная статья о порядке разрешения и рассмотрения жалоб и заявлений граждан. Существенные изменения претерпело положение прокурора в уголовном судопроизводстве. Он утратил функцию надзора за законностью рассмотрения дела в судах и стал лишь одной из сторон, участвующих в процессе. Прокурорский надзор стал распространяться на оперативно-розыскную деятельность.

Появляется принцип гласности в деятельности прокуратуры, что вполне объяснимо для того времени.

В закон была включена норма о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора, что влечет за собой установленную законом ответственность.

Кризис власти. Противостояние между президентской стороной и парламентом, как уже отмечалось выше, шло по нарастающей. Более того, конфронтация властей на федеральном уровне дополнилась конфронтацией на уровне субъектов РФ. Не увенчались успехом и попытки принять новую Конституцию.

Посчитав, что все попытки конституционным, законным способом преодолеть кризис во взаимоотношениях двух ветвей власти исчерпаны, Президент 21 сентября 1993 г. Указом № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» объявил о роспуске Верховного Совета и съезда народных депутатов, назначил выборы в двухпалатное Федеральное Собрание, предложил Конституционному Суду не созывать заседаний до начала работы нового парламента, а также поставил вопрос о всенародном голосовании по новой Конституции.

Ни депутаты, ни Конституционный Суд не согласились с таким развитием событий.

Собравшийся в чрезвычайном порядке X съезд народных депутатов назначил Президентом России А.В. Руцкого, оформил новые кадровые назначения в правительство и т.д.

Попытавшийся уладить конфликт Председатель Конституционного Суда подал в отставку. Сторонники парламента приняли несколько попыток захватить важнейшие объекты государственного значения.

Ответом президентской стороны стал обстрел Белого дома. В результате этих событий погибли около 150 человек (они не были депутатами и членами президентской команды). И это не считая разрушений, морального ущерба и т.п.

7 октября 1993 г., обвинив Конституционный Суд в том, что тот «превратился в орудие политической борьбы», Б.Н. Ельцин прервал его деятельность.

Вслед за событиями первых чисел октября президент подписал несколько указов, в результате исполнения которых почти полностью были упразднены Советы как форма организации власти. Таким образом, в Российской Федерации Указом Президента от 21 сентября 1993 г., последующими актами не только вводилось временное президентское правление, но и завершалась радикальная ломка существовавшего с 1917 г. государственно-политического и конституционного строя. Весьма распространенной является точка зрения, расценивающая события осени 1993 г. как государственный переворот, а начало ему было положено осенью 1991 г.

В 1994 г. Россия вступила с новой Конституцией, пятой по счету Конституцией России.

Глава 4. Современное состояние органов государственной власти в Российской Федерации

Общая структура и организация государственной власти Российской Федерации показана на рис. 4.1.

4.1. Общая характеристика государственного устройства России

Конституция РФ подтвердила федеративный характер государства. Это после Федеративного договора был следующий шаг на пути формирования основ реального федерализма.

Конституция установила собственную и федеральных законов приоритетность над нормативными правовыми актами субъектов РФ, объявила единство денежной единицы, общие для всех принципы налогообложения и сборов, закрепила закрытые перечни предметов ведения и полномочий как федерального центра, так и совместных с субъектами РФ, вне которых последние становились обладателями всей полноты власти на собственной территории.

Наряду с республиками все остальные субъекты РФ получили право принимать законы, самостоятельно определять систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами их организации в стране. Региональные парламенты наделены правом законодательной инициативы, в том числе и по внесению поправок в Конституцию РФ.

Одним из элементов системы региональных органов государственной власти признаны суды. Федеральное законодательство предусматривает два вида судов субъектов РФ: конституционные (уставные) суды и мировые судьи, которые входят в единую судебную систему России и в силу этого были рассмотрены выше.

Вполне естественно, в положениях Конституции, касающихся государственного устройства, отразились объективные и субъективные трудности, с которыми встречалась Россия на протяжении своей многовековой истории.

В России существуют четыре вида субъектов РФ:

- национально-государственные;
- национально-территориальные;
- административно-территориальные;

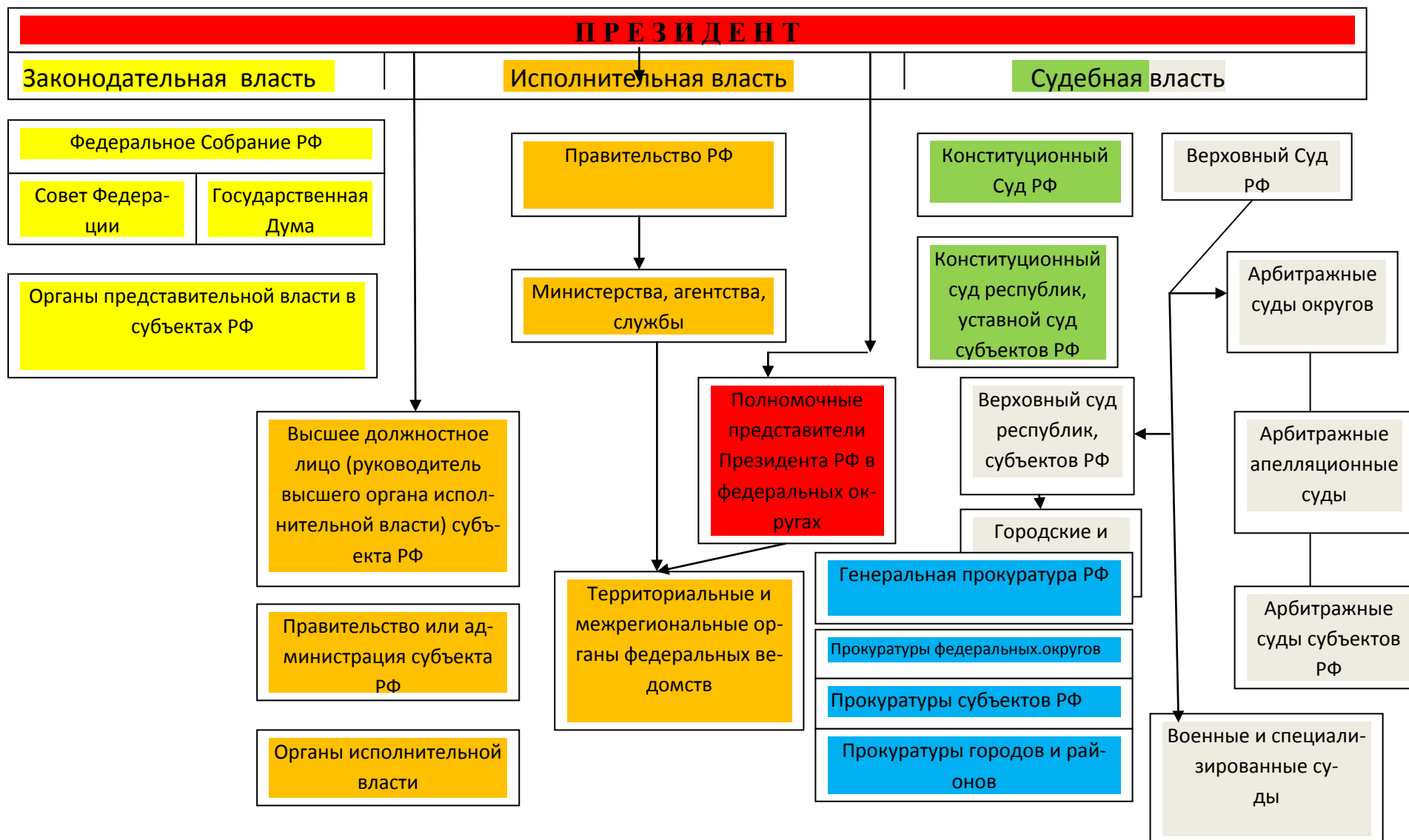


Рис. 4.1. Организация государственной власти Российской Федерации

— города федерального значения.

Конституцией провозглашено их равноправие как между собой, так и в отношениях с федеральным центром. Однако их правовой статус различается.

Для всех субъектов РФ характерны общие признаки, среди которых наиболее важными являются: наличие собственной территории, которая не может быть изменена без их согласия; системы органов власти, законодательства, обладание материально-финансовыми ресурсами и т.д. Вместе с тем каждый из субъектов РФ имеет свои особенности.

Республики в отличие от всех других субъектов РФ признаются государствами и имеют собственные конституции. Однако прилагаемое «суверенное» исключено из их названия, признавая таким образом наличие границ их самостоятельности.

Они вправе устанавливать свои государственные языки, которые могут употребляться в органах государственной власти и местного самоуправления наравне с русским. В Российскую Федерацию входит 21 республика (с марта 2014 г. и Республика Крым). Названия каждой приводятся в Конституции РФ в варианте, определенном самой республикой. По сравнению с советскими временами все они изменили свои наименования.

К административно-территориальным субъектам Федерации, которых большинство, относятся области и края. В отличие от республик их учредительными актами являются уставы. Для них в большей степени, чем для республик, характерна зависимость от федерального центра — сказываются устоявшиеся административные связи.

Особое положение имеют города федерального значения — Москва, Санкт-Петербург, с марта 2014 г. и г. Севастополь. Их статус определяется сосредоточением политических, социальных, экономических и иных функций, выходящих за рамки собственной территории, а также нахождением на их территории объектов федерального значения.

Автономные округа и автономная область — это национально-территориальные образования.

Автономный округ — форма национальной государственности малых народностей и этнических групп Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока. В основном округа были созданы в конце 1920-1930 гг. в связи с государственной политикой содействия развитию малых народностей.

Особенность автономных округов заключается в том, что они находятся в составе края.

Отношения между автономными округами и краем (областью), в состав которых они входят, как правило, регулируются договором.

Автономному округу гарантируется представительство в областном парламенте.

В числе субъектов РФ Конституция РФ называет 10 автономных округов и одну автономную область — Еврейскую.

По сути, автономные округа и автономная область являются формами административной автономии, характеризующейся отсутствием внешних признаков государственности.

Конституция России допускает возможность изменения субъектного состава РФ: изменение статуса, увеличение или уменьшение количества субъектов. Федеральный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» был принят в декабре 2001 г.

В состав Российской Федерации может быть принято любое иностранное государство или его часть. Необходимо лишь соблюдение определенных условий.

Образование нового субъекта в составе Российской Федерации возможно в результате объединения двух и более ее субъектов, граничащих между собой. Стоит отметить, что названный закон открывает путь к сокращению их числа. К настоящему времени произошло объединение Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области; С 1 января 2007 г. Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ и Эвенкийский автономный округ объединились в новый субъект РФ — Красноярский край в пределах границ трех ранее существовавших субъектов, автономные округа вошли в состав края как Таймырский, Долгано-Ненецкий и Эвенкийский районы.

Федерация в отличие от конфедерации состоит не из государств, а из государственных образований, но ее субъекты, обладая в определенных пределах государственной властью, должны иметь государственный аппарат.

Федеральный центр должен учитывать все, поскольку от взаимоотношений с регионами в значительной степени зависит целостность государства.

Решительные шаги в приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным, и в первую очередь с российской Конституцией были предприняты В. В. Путиным сразу же после вступления в должность президента.

В первом своем послании Федеральному Собранию в июле 2000 г. он заговорил об институте федерального вмешательства. Буквально через три недели был подписан закон, наделяющий главу государства правом после соответствующих предупреждений распустить региональное законодательное собрание, своим указом отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта РФ (как это случилось с мэром Москвы Лужковым). Свою роль в приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным должны были сыграть полномочные представители президента в федеральных округах.

Все это возымело действие — в регионах началась активная работа по пересмотру своего законодательства: вносились поправки в законы, конституции и уставы, дело дошло до принятия в некоторых республиках новых конституций.

Определенным шагом на пути создания единого правового пространства стал указ президента от 10 августа 2000 г. о создании федерального банка (регистра) нормативных правовых актов субъектов РФ (Указ Президента РФ № 1486 от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»).

Следует отметить, что задачи, поставленные президентом, не новы, а сами федеративные отношения остаются одним из приоритетных направлений политики.

Принципы и механизм разграничения полномочий между центром и субъектами РФ. Разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами еще одна проблема любого федеративного государства. Традиционно выделяют три сферы компетенции: исключительную Федерации; совместную; исключительную субъектов РФ. Теории и практике государствоведения известны несколько способов их правового закрепления:

— обозначение только исключительной компетенции федерального центра, все остальные вопросы «по умолчанию» относятся к компетенции субъектов РФ;

- установление двух исключительных сфер: предметов ведения Российской Федерации и предметов ведения ее субъектов;
- закрепление всех трех видов компетенции;
- указание исключительной сферы ведения Российской Федерации и совместного ведения;
- закрепление только исключительной компетенции субъектов РФ.

В Конституции РФ закреплены только предметы исключительно ведения федерального центра и совместного ведения с субъектами РФ, их перечни являются закрытыми, т.е. не допускается включение в них иных вопросов.

К компетенции субъектов РФ отнесены вопросы, не входящие в эти перечни.

В исключительном ведении Российской Федерации находится, в частности, все, что связано с целостностью и суверенитетом государства: принятие и изменение Конституции и федеральных законов и контроль за их соблюдением; федеративное устройство и территория РФ; внешняя политика и внешнеэкономические отношения.

В ведении федерального центра и те сферы, которые требуют единого подхода в рамках всего государства: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств; установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия; федеральный бюджет; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика; судостроительство и судопроизводство, метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система.

Отдельную группу предметов ведения составляет организация власти на федеральном уровне: установление системы федеральных органов государственной власти, федеральная государственная служба, а также управление федеральной собственностью.

За Российской Федерацией закреплено исключительное право формировать основы федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития.

По предметам исключительного ведения законы и иные нормативные акты принимаются только федеральным центром, регионы в регламентации этих вопросов не участвуют.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов включают экономическую и социально-культурную сферы, а также обеспечение единого правового пространства, безопасности и правопорядка и разграничение государственной собственности. В совместном ведении находится и регулирование некоторых правоотношений: трудовых, земельных, административных и др.

Предметы совместного ведения самые уязвимые. Ведь необходимо определить, что же должно регламентироваться федеральным центром, какой объем полномочий ему передан, а что находится в распоряжении субъектов РФ. От подхода к решению данного вопроса зависит продуктивность самих федеративных отношений.

Выход из сложившейся ситуации виделся в подписании двусторонних договоров. Пойдя на это, федеральный центр надеялся решить проблему распределения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Их подготовкой занималась специально созданная сначала при правительстве, а потом при президенте комиссия.

Двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации начали заключаться уже через два месяца после принятия новой Конституции. Одним из первых стал договор с Татарстаном, подписанный 15 февраля 1994 г., явившись своеобразной развязкой продолжительного регионального конфликта. Ведь в свое время его лидеры так и не подписали Федеративный договор, а на его территории не проводился референдум по Конституции.

В марте 1996 г. президент подписал указ, регламентирующий порядок работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти (Указ Президента РФ № 370 от 12 марта 1996 г. «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации»). С подписанием договоров действительно резко уменьшилось количество дел, поступающих в Конституционный Суд по спорным вопросам взаимоотношений центра и регионов. Однако всех противоречий они не устранили.

Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» был принят только 24 июня 1999 г.

Первые выводы были сделаны уже весной 2002 г. В своем послании Федеральному Собранию В. В. Путин отметил, что двусторонние договоры необходимы, но заключаться они должны публично и утверждаться в виде закона.

На основании договора о разграничении полномочий заключаются соглашения, которые отличаются от него предметом своей регламентации. В соглашениях прописываются: передача полномочий, ее условия и порядок; материально-финансовая основа осуществления части полномочий; формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения. Поскольку в соглашениях рассматриваются вопросы, касающиеся конкретных ведомств, то их подписывают, с одной стороны, руководитель федерального органа исполнительной власти, а с другой — высшее должностное лицо субъекта Федерации.

Правила их подготовки, согласования и утверждения регламентируются постановлением правительства от 1 марта 2004 г.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. Законодательные органы государственной власти субъектов РФ в отличие от органов исполнительной власти не составляют единую систему с федеральным парламентом. Их организация и деятельность должны отвечать одному требованию — принимаемые законы не могут противоречить федеральному законодательству.

Начало было положено Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации».

В краях, областях, автономной области, автономных округах, городах федерального значения на постоянной основе предусматривалось создание выборных органов (собраний, думы и т.п.) в составе 15—50 депутатов.

Их компетенция — принятие нормативно-правовых актов, бюджета и отчета о его исполнении, осуществление контрольных функций.

Другим документом, положенным в основу реформы представительных органов, стал Указ Президента РФ № 1723 от 22 октября 1993 г. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации».

Отдельные аспекты организации региональной власти были сформулированы по аналогии с федеральным центром. Республик этот указ прямо не касался, но им рекомендовалось провести реформу своих представительных органов с учетом его положений.

Выборы в законодательные собрания были назначены на декабрь 1993 — март 1994 г. Основные положения их проведения утверждены указом президента от 27 октября 1993 г. На его основании субъектами Федерации разрабатывались собственные акты.

Принятый 19 сентября 1997 г. новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обозначил возможность пятилетнего срока полномочий выборных органов власти.

Решение многих организационных вопросов оставлено субъектам РФ. Ими самостоятельно определяются наименование парламента, его структура и численность, количество депутатов, работающих на постоянной основе, модель избирательной системы, условия правомочности заседаний и срок полномочий, который, однако, не может превышать более пяти лет.

На федеральном уровне регламентируются компетенция региональных парламентов, порядок осуществления ими полномочий и взаимодействия с органами исполнительной власти субъекта Федерации.

Федеральное законодательство предусматривает три основания для досрочного прекращения полномочий региональных парламентов:

- принятие решения о самороспуске;
- вступление в силу решения верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов законодательного органа, в том числе в связи со сложением полномочий;
- роспуск высшим должностным лицом субъекта РФ.

Федеральный закон от 29 июля 2000 г. усилил ответственность органов государственной власти субъектов РФ, в том числе и законо-

дательных, за нарушение Конституции и федерального законодательства. Правом их роспуска был наделен Президент РФ.

Сам же роспуск регионального парламента возможен только на основании федерального закона.

Очередное изменение федерального законодательства об организации власти в субъектах РФ, предпринятое 11 декабря 2004 г., упростило эту процедуру. Президент получил право распустить законодательный орган своим указом, без участия парламента России. Оформленный таким образом институт федерального вмешательства не является российским изобретением, он известен и в других странах. Однако в России прецедента его использования еще не было.

После изменения порядка назначения глав субъектов РФ появились дополнительные основания для роспуска региональных парламентов. Такое решение может быть принято Президентом России в случае двукратного отклонения предложенной им на этот пост кандидатуры, если не удалось прийти к консенсусу с депутатами законодательного собрания, или автоматически — после трехкратного отклонения кандидатуры.

Полномочия законодательного органа регламентируются федеральным законом об общих принципах организации органов власти в субъектах РФ, в соответствии с которым он:

- принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней, если иное не установлено в ней самой;

- осуществляет законодательное регулирование по предметам своего ведения и предметам совместного ведения с Российской Федерацией в пределах собственных полномочий.

Контрольные полномочия заключаются в выражении доверия или недоверия высшему должностному лицу, рассмотрении отчета о выполнении бюджета и др.

К компетенции законодательных органов относится большинство вопросов государственного строительства в регионе:

- изменение административно-территориального устройства, заключение соглашения об изменении границ с другими субъектами РФ;

- назначение и проведение региональных референдумов, выборов в органы местного самоуправления, а до недавнего времени еще и главы субъекта РФ. Парламент утверждает «общую схему управле-

ния» регионом. С началом административной реформы это понятие стало заменяться понятием «система исполнительных органов государственной власти», что нашло отражение в региональных конституциях и уставах.

В числе кадровых вопросов, присущих региональным парламентам в настоящее время, — назначение представителей общественности в региональные квалификационные коллегии судей, некоторых членов избирательных комиссий, уполномоченного по правам человека, если эта должность предусмотрена в регионе, согласование кандидатур на должности республиканских прокуроров и др.

Среди вопросов, решаемых законодательными собраниями, — утверждение программ социально-экономического развития региона. Они устанавливают порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов, утверждают отчеты о расходовании средств этих фондов, а также порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ. Другим значимым в жизни любого региона вопросом является утверждение бюджета. Только законодательные органы могут устанавливать региональные налоги и сборы.

Расходы на их содержание предусматриваются отдельной строкой в бюджете субъекта РФ.

Структура региональных парламентов практически не отличается от структуры палат федерального парламента: председатель и его заместители, подразделения, занимающиеся предварительным рассмотрением вопросов (например, комиссии), аппарат. В некоторых законодательных собраниях по аналогии с федеральным создаются советы (президиумы), на которые возлагается решение оперативных вопросов: подготовка заседаний, координация деятельности комитетов и комиссий и др.

Повседневная работа, связанная с законотворческой деятельностью, в основном сосредоточена в комитетах, которые работают как постоянные органы, и комиссиях, чьи полномочия ограничены либо сроком, либо конкретным вопросом.

Основной документ, на основании которого реализуется работа всех звеньев, — регламент.

Кроме того, принимаются положения об отдельных структурных подразделениях, в частности об аппарате, который непосредственно осуществляет организационное, правовое, информационное обеспечение деятельности региональных парламентов. Их структурными

подразделениями являются управления и отделы, в том числе документационного обеспечения, кадров и государственной службы, по связям с общественностью и средствам массовой информации и т.д.

Состав депутатов становится более стабильным.

Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. В условиях поэтапной конституционной реформы, провозглашенной президентом, обеспечение стабильного функционирования исполнительной власти рассматривалось как стратегическая задача.

Единство ее системы по предметам ведения федеральных органов и их совместного ведения с органами субъектов РФ было подтверждено Указом Президента РФ от 27 сентября 1993 г. «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации». Затем это положение было включено в Конституцию РФ.

Также были подтверждены полномочия президента по назначению глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов и городов федерального значения, что нашло отражение в Указе Президента РФ № 1597 от 7 октября 1993 г. «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения»).

Апробированный опыт организации исполнительной власти в регионах был положен в основу указа от 22 октября 1993 г., которым президент утвердил Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов РФ на период поэтапной конституционной реформы.

Органом исполнительной власти в соответствующем субъекте Федерации являлась администрация (правительство). Ее наименование, равно как и наименование самой должности главы администрации, были оставлены на усмотрение регионов.

Через год было утверждено Положение о главе администрации, которое до принятия федерального закона об общих принципах организации власти в субъектах РФ регламентировало его статус и полномочия. Он признавался высшим должностным лицом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, который руководит органами исполнительной власти в регионе.

Допускалось два способа наделения этими полномочиями: назначение и выборы. Как и прежде, правом назначения обладал только президент. На его же усмотрение был отдан и вопрос о выборах.

Исполнительная власть в субъектах РФ представлена системой органов, которые традиционно, как и на федеральном уровне, делятся на органы общей и специальной компетенции.

Общие принципы их организации регламентируются уже упоминавшимся выше Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с ним систему возглавляет высший орган исполнительной власти. Необходимо отметить, что понятие «высший орган» для субъектов РФ вводилось впервые. Его наименование, структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций региона. В республиках они представлены правительствами, порядок формирования которых в разных регионах имеет свои особенности.

В иных субъектах РФ, не обладающих статусом республики, практикуются два подхода: создание правительства или наделение администрации главы субъекта РФ функциями высшего органа исполнительной власти. Первый характерен для Москвы, Санкт-Петербурга, Московской области и т.д., второй — для Костромской, Новгородской и ряда других областей.

Согласно федеральному законодательству высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития региона, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Вместе с тем наделение статусом «высший орган» способствовало появлению новых полномочий. К ним относятся:

- формирование иных органов исполнительной власти субъекта РФ;
- заключение договоров с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашений о взаимной передаче части своих полномочий.

Появились у него и надзорные полномочия по отношению к органам местного самоуправления. Он вправе предложить им, а также выборному или должностному лицу привести местные правовые акты в соответствие с федеральным и региональным законодательством.

Состав и структура правительства в большинстве регионов сходны и во многом аналогичны федеральному правительству.

Основным документом, на основании которого строится работа правительства, является регламент.

Срок полномочий всех правительств определяется сроком полномочий высшего должностного лица. Его досрочное прекращение, как правило, влечет за собой отставку правительства.

Кроме того, каждый член правительства вправе заявить о своей отставке. Она принимается высшим должностным лицом. Он же может принять решение и о досрочном сложении полномочий всего правительства.

Администрация, как высший орган исполнительной власти в регионе, организационно отличается от структуры правительства. В нее входят сам губернатор, его заместители, аппарат и структурные подразделения, которые являются региональными органами исполнительной власти специальной компетенции, т.е. осуществляют исполнительно-распорядительные функции в определенной сфере.

Органами специальной компетенции в регионах, где созданы правительства, являются, как правило, министерства, государственные комитеты, комитеты.

Органы специальной компетенции субъектов РФ могут создавать собственные территориальные структуры в районах или иных административно-территориальных единицах, свойственных региону. В Москве, например, к ним относятся префектуры административных округов и управы, создаваемые в границах городских районов.

Федеральным законодательством предусматривается высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Он имеет право:

- представлять субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других регионов, органами местного самоуправления;
- подписывать от имени субъекта РФ договоры и соглашения;
- подписывать и обнародовать законы субъектов РФ;

— формировать высший исполнительный орган государственной власти в соответствии с региональным законодательством;

— участвовать в работе регионального парламента с совещательным голосом и требовать созыва его внеочередного заседания и т.д.

В республиках высшим должностным лицом являются президент, глава республики или председатель правительства.

В «не республиках» за высшим должностным лицом так и сохранилось определение «губернатор».

В Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе — мэры.

В Москве правительство возглавляет высшее должностное лицо — мэр города, который формирует его, включая заместителей председателя, самостоятельно, без участия столичного парламента.

Федеральным законодательством предусматривается досрочное прекращение высшим должностным лицом полномочий по ряду оснований: суд признал его недееспособным, в силу вступил обвинительный приговор, утрачено гражданство и т.д.

Возможность выразить ему недоверие есть и у регионального парламента. Поводом могут стать издание актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, если такое противоречие подтверждено в судебном порядке и не устранено в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения, а также грубое нарушение законодательства, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Решение о недоверии высшему должностному лицу принимается 2/3 голосов от числа депутатов по инициативе не менее 1/3.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе после консультаций с общественными объединениями соответствующего субъекта РФ составляет список кандидатур и направляет его руководителю президентской администрации. Ее сотрудники отбирают из списка как минимум две кандидатуры и представляют их главе государства, который останавливает свой выбор на одной и вносит ее на рассмотрение депутатов регионального законодательного собрания. Собрание, в свою очередь, наделяет предложенную президентом кандидатуру полномочиями высшего должностного лица.

Российская Федерация как единое государство вправе выбирать наиболее оптимальные формы организации власти и корректировать их в процессе развития, ничуть не умаляя гарантированное Конститу-

цией право регионов участвовать в формировании своих органов власти, которое они реализуют путем «наделения» полномочиями предложенной кандидатуры.

Политические партии, допущенные к распределению депутатских мандатов в региональном парламенте по итогам выборов, могут представлять президенту свою кандидатуру на пост высшего должностного лица субъекта РФ. Однако за президентом сохраняется право выдвигать на должность главы региона и свою кандидатуру, отличную от той, которую предложили партии.

Главы администраций зачастую становятся полновластными хозяевами территорий. Центр тяжести в сфере организации управления сосредоточивается в структуре исполнительной власти.

Акты органов государственной власти субъектов РФ. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» обобщил существовавшую практику и унифицировал требования к подготовке нормативных актов и их опубликованию. В соответствии с законом региональные парламенты вправе издавать законы и постановления, а высшее должностное лицо — указы (постановления) и распоряжения. Причем устанавливается исчерпывающий перечень вопросов, по которым законодательный орган может издать тот или иной акт. Так, законами утверждаются: бюджет и отчет о его исполнении; основы организации и деятельности парламента; порядок проведения выборов в парламент и органы местного самоуправления; программы социально-экономического развития; налоги и сборы; схема управления регионом; структура высшего исполнительного органа и решения по другим вопросам, отнесенным к компетенции регионального парламента.

Постановлением назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные служащие; назначается дата выборов в законодательное собрание; оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу; утверждаются соглашения об изменении границ и другие решения, принимаемые на основании и в развитие компетенции региональных парламентов. Для актов высшего должностного лица такой перечень не предусмотрен. Указывается лишь, что они издаются на основании и во исполнение конституции,

федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ. Таким образом, подчеркивается их подзаконный характер. Как правило, указы — нормативные акты, а распоряжения принимаются по оперативным вопросам и не содержат норм права.

Законы, принятые Московской городской Думой, подписывает мэр, а постановления — председатель Думы. Кроме того, столичный парламент вправе принимать заявления, обращения и документы по организации своей работы. Актами мэра являются указы и распоряжения, правительства — постановления, подписываемые мэром, и распоряжения, а актами отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти и их должностных лиц — распоряжения и приказы.

С вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 1999 г. все принятые законодательным органом законы должны направляться для обнародования высшему должностному лицу субъекта Федерации, который вправе его подписать или отклонить, используя свое право вето. Срок принятия решения по поступившим законопроектам не может превышать 14 календарных дней.

Федеральным законодательством закреплено, что преодолеть вето можно 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

В этом случае его повторное отклонение высшим должностным лицом не допускается. Все законы субъектов РФ вступают в силу после их официального опубликования.

Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

В каждом субъекте РФ есть официальные периодические издания. В Москве официальным изданием актов органов власти является газета «Тверская, 13», а актов мэра и правительства — «Вестник Мэра и Правительства Москвы».

4.2. Институт президентства Российской Федерации

Процессы развития института президентства РФ. Буквальный перевод с латинского слова «президент (presides) — «сидящий впереди». После принятия новой Конституции закон «О Президенте РСФСР» был признан недействительным (Указ Президента РФ № 2288 от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»). Основным документом, регламентирующим организацию и компетенцию института президентства Российской Федерации, стала сама Конституция РФ 1993 г. Она, сохранив за президентом большинство принадлежавших ему к тому времени полномочий, кардинальным образом изменила его конституционный статус. Президент становился главой государства, а не высшим должностным лицом и главой исполнительной власти. В связи с этим президент как глава государства сохранит в своих руках полномочия по отношению к исполнительной власти, а механизм взаимодействия с двумя другими создаст условия для реализации возложенных на него функций. Российская Федерация определяется как президентско-парламентская республика. Для нее характерны, прежде всего, особый статус президента, который выводится за триаду властей, а также ответственность правительства как перед ним, так и перед парламентом. С президентской республикой ее объединяет то, что президента избирают непосредственно избиратели и он независим от парламента; в его компетенции находится назначение главы правительства и руководителей министерств и ведомств. В свою очередь, элемент парламентской республики заключается в необходимости согласования с парламентом кандидатуры на пост главы правительства. Несмотря на смешанный характер формы государственного правления, в России весьма заметна концентрация власти именно в руках президента, единолично осуществляющего руководство внешней политикой, всеми силовыми ведомствами, расстановкой руководящих кадров и т.д.

После конституционного оформления в 1993 г. институт президентства прошел в своем развитии несколько этапов.

Первый этап приходится на 1993 г. — конец 1990-х гг. — время практического оформления механизма и способов реализации конституционных полномочий Президента России.

Второй этап — 1999 — начало 2000-х гг. К этому времени стало очевидно, что многие из намеченных реформ, несмотря на все предпринятые меры, далеки от своего завершения (судебная, местного самоуправления), работа самого государственного аппарата неэффективна и несогласованная. Это активизировало разработку комплекса мер по решению наиболее насущных проблем. Среди них — укрепление единой системы исполнительной власти, преодоление сепаратистских настроений на региональном уровне и др. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 определены федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых непосредственно осуществляет Президент РФ, а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным органам исполнительной власти:

Деятельностью других федеральных органов исполнительной власти руководит Правительство РФ. Повседневная деятельность президента обеспечивается его Администрацией. При президенте также действует ряд комиссий и советов. Довольно быстро был положен конец имевшей место прежде губернаторской вольнице. Первым шагом на этом пути стало создание федеральных округов и института представителей президента в них, главная задача которых состояла в приведении в соответствие законодательства субъектов РФ с Конституцией РФ и федеральным законодательством. В.В. Путин, обращаясь с посланием к Федеральному Собранию в июле 2000 г., заговорил об институте федерального вмешательства. Буквально через три недели в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены изменения, по существу регламентирующие эту процедуру. Президент, при соблюдении определенных условий, наделялся правом роспуска регионального законодательного собрания и отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации от должности. Аналогичные возможности он получил и относительно органов местного самоуправления.

Структура института президенства РФ показана на рис. 4.2.

Порядок избрания Президента РФ. Досрочное прекращение полномочий Президента России. Президент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий: 5 лет в 1991—1996 гг., 4 года в 1996—2008 гг., 6 лет с 2012 г. Требования к кандидату на этот пост обозначены в тексте Конституции.



Рис. 4.2. Институт президентства Российской Федерации

Как и в большинстве стран, определен возрастной ценз — 35 лет, что несколько ниже, например, чем в Германии (40 лет) или Италии (50 лет). Кроме того, установлены еще два условия — наличие гражданства и постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет. Конституция закрепила лишь общие принципы избрания Президента РФ, сам же порядок определяется федеральным законом. Первый после принятия Конституции Закон «О выборах Президента Российской Федерации» появился 17 мая 1995 г. (Федеральный закон №7 6-ФЗ от 17 мая 1995 г. «О выборах Президента Российской Федерации»).

На основании этого Закона состоялись вторые в истории России, но первые после принятия новой Конституции выборы Президента. Они прошли в два тура — 6 июня и 3 июля 1996 г. Из пяти претендентов в первом туре с небольшим отрывом лидировали Б.Н. Ельцин и лидер КПРФ Г.А. Зюганов. Во втором туре Ельцин, более чем на 13% опередил своего соперника. Лидер компартии одним из первых поздравил Б.Н. Ельцина с переизбранием на новый срок. Первый Президент России нашел в себе мужество 31 декабря 1999 г. сложить с себя президентские полномочия, предварительно назвав своего преемника. Предложенный Б.Н. Ельциным на пост Президента России тогда никому неизвестный, молодой и энергичный В.В. Путин сумел уловить настроения большинства россиян, обещав «навести порядок» в стране, закончить войну в Чечне, «возродить величие России», завершить заявленные предшественником реформы, обеспечить гражданам достойную жизнь и т.п. При таких конкурентах, как Г.А. Зюганов, Е.А. Явлинский, В.В. Жириновский и другие, на выборах 26 марта 2000 г. ему удалось уже в первом туре набрать около 53% голосов избирателей.

Выборы второго в истории России президента состоялись на основе Федерального закона № 228-ФЗ от 31 декабря 1999 г. «О выборах Президента Российской Федерации». Активное развитие федерального законодательства в начале 2000-х гг. предопределило разработку нового закона о выборах, который было необходимо привести в соответствие с положениями Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Заметное влияние на избирательный процесс оказал также Закон от 11 июля 2001 г. «О по-

литических партиях», предполагающий создание законодательной базы участия партий в избирательных кампаниях. Четвертый со времени учреждения поста президента России закон о выборах был принят 10 января 2003 г. (Федеральный закон № 19-ФЗ от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»).

Действующий президент (В.В. Путин) пошел на выборы в 2004 г. как самовыдвиженец. На 30-й день со дня официального опубликования Центризбиркомом итогов выборов вступил в должность на второй срок. Согласно ст. 92 Конституции РФ, если президент не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ — исполняющий обязанности Президента РФ. Свои полномочия Президент РФ осуществляет с момента принесения присяги. Она произносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей конституционного Суда и иных официальных лиц.

Конституция предусматривает три случая законного досрочного прекращения полномочий президента:

- отставка;
- прекращение исполнения полномочий по состоянию здоровья;
- импичмент.

Для каждого из них предусмотрены определенные условия и процедура. Фактически все в той или иной мере имели место в России. Под отставкой понимается добровольный уход с поста после подписания заявления, извещающего об оставлении должности. В этом случае обязанности президента временно принимает на себя Председатель Правительства России. И действительно, когда Б.Н. Ельцин 31 декабря 1999 г. объявил о своей отставке, его полномочия временно взял на себя занимавший в то время эту должность В.В. Путин. Будучи еще временно исполняющим обязанности, он 12 февраля 2001 г. подписал Федеральный закон «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи», который предусматривает целую систему его материального и социального обеспечения. Помимо добровольной отставки, президент может оставить свой пост по состоянию здоровья. Если он принимает такое решение самостоятельно, тогда это та же отставка, но только с указанием конкретного основания. Выполнение Председателем Правительства Российской Федерации полно-

мочий главы государства имеет некоторые существенные ограничения: он не может распускать Государственную Думу, назначать референдум, вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции.

Самым сложным с процедурной точки зрения является отрешение президента от должности (импичмент). В качестве его оснований Конституция называет государственную измену или совершение иного тяжкого преступления. Процедура импичмента отчасти регламентируется самой Конституцией, но более детально прописана в регламентах палат Федерального Собрания и Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». Процедура отрешения Президента России от должности включает несколько этапов:

- выдвижение обвинения;
- его подтверждение судами;
- принятие самого решения об отставке.

Отрешение президента от должности автоматически влечет за собой прекращение исполнения им полномочий. Он теряет свою неприкосновенность и может быть привлечен к уголовной ответственности в обычном порядке. Выборы нового президента должны быть проведены не позднее чем через три месяца после досрочного прекращения полномочий Президента РФ.

Конституция РФ закрепила в обобщенной форме функции президента, как главы государства:

- является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
- принимает меры по охране суверенитета государства, его независимости и целостности;
- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

К компетенции президента относится решение гражданства, политического убежища, помилования и награждения государственными наградами Российской Федерации. Правда, по своей воле он не вправе лишить гражданства или выслать гражданина из страны, поскольку конституционный принцип гласит: гражданин Российской

Федерации не может быть лишен своего гражданства. Предоставление политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, преследуемым за общественно-политическую деятельность и убеждения, также прерогатива главы государства. Ему предоставлено и право помилования. Президент решает вопросы о награждении государственными наградами Российской Федерации, утверждает статуты орденов и положения о медалях, издает указы об учреждении государственных наград и награждении ими.

Как глава государства он представляет его интересы внутри страны и за рубежом. Президент вправе от имени государства подписывать тексты международных договоров. Несмотря на необходимость их последующей ратификации парламентом, сам факт подписания рассматривается как окончательное заключение договора. Президент принимает отзывает и верительные грамоты дипломатических представителей других государств, аккредитованных в России, а также назначает и отзывает дипломатических представителей России в зарубежных странах. На президента возложены обязанности по охране суверенитета, независимости и государственной целостности страны, т.е. обеспечение ее безопасности.

Как Верховный Главнокомандующий он определяет основные направления военной политики, утверждает концепции и планы строительства Вооруженных сил, что находит конкретное выражение в соответствующих его указах: о призыве граждан на военную службу, о порядке прохождения военной службы и т.д. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики. Одним из способов реализации этих полномочий является ежегодное обращение к Федеральному Собранию. Оно служит ориентиром дальнейшей деятельности всех органов власти в стране. Значительному расширению президентских полномочий способствует возложение на него задач по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Можно выделить четыре самостоятельных блока полномочий президента в этой области: общего характера, по отношению к Федеральному Собранию, правительству и органам судебной власти.

Деятельность Президента РФ охватывает фактически все сферы жизни общества и государства. Его функции настолько многогранны, что для их обеспечения разработана достаточно сложная система пре-

зидентского института, который представлен его администрацией, совещательными и иными вспомогательными органами.

Администрация Президента РФ. Она является конституционным органом. С момента создания ее статус и структура неоднократно менялись, серьезно обновлялся и кадровый состав, что свидетельствует о политическом характере этого органа, несмотря на то, что ее главная цель и назначение были неизменны — *обеспечение деятельности главы государства*.

Организация и деятельность регламентируются положениями об администрации и всех ее структурных подразделениях, которые утверждаются указами президента. Первое после принятия Конституции Положение об Администрации Президента России было утверждено только 29 января 1996 г., после избрания Б.Н. Ельцина президентом во второй раз. Задачи Администрации Президента России были сформулированы исходя из функций главы государства. Общее руководство администрацией, безусловно, осуществляет президент, а непосредственное — руководитель администрации, который имеет заместителей. В марте 1997 г. одним из них был назначен В.В. Путин. Он совмещал эту должность с обязанностями начальника Главного контрольного управления президента. В мае 1998 г. он уже стал первым заместителем руководителя Администрации Президента России. Эту должность он занимал до своего назначения директором Федеральной службы безопасности. Положение администрации в системе органов государственной власти настолько велико, что Конституционному Суду РФ даже пришлось дать очень важные разъяснения о ее статусе как вспомогательного, рабочего органа при президенте. 25 марта 2004 г. (с началом второго срока президентства В.В. Путина) был подписан Указ Президента Российской Федерации № 400 от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации», а 6 апреля 2004 г. утверждено новое положение о ней.

Объясняя причины столь быстрой и кардинальной реорганизации, Президент отметил: «Администрация рождалась как штаб революции ... теперь нам нужен не штаб, а эффективный инструмент управления».

К должностным лицам относятся: руководитель администрации и его заместители, помощники и советники президента, пресс-секретарь, руководитель протокола, полномочные представители пре-

зидента в федеральных округах, в Конституционном Суде и Федеральном Собрании. Все управления администрации можно разделить на две группы:

- по обеспечению полномочий президента в конкретной области;

- по функциональному обеспечению деятельности президента и самой администрации.

В первую группу входят управления по внешней политике, по внутренней политике, по кадровым вопросам и государственным наградам, по вопросам государственной службы, по обеспечению конституционных прав граждан, по межрегиональным культурным связям с зарубежными странами. Большинство из них возникли на базе прежних структур. К «обеспечивающим» управлениям относятся канцелярия, референтура, управления по работе с обращениями граждан, пресс-службы и информации, протольно-организационное, информационное и документационное обеспечения и др. Администрация обеспечивает взаимодействие главы государства с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами, а также государственными органами и должностными лицами Российской Федерации и иностранных государств.

Администрация Президента России — государственный орган, юридическое лицо, но не хозяйствующий субъект. Поэтому материально-техническим и финансовым обеспечением деятельности президента и его администрации занимается Управление делами Президента РФ, которое является самостоятельным федеральным органом исполнительной власти и поэтому не входит в состав администрации.

Территориальные представители Президента РФ. Конституция закрепила за президентом уже апробированное им право назначать полномочных представителей. Несмотря на то, что конституционная формулировка не содержит указания на территориальных представителей, она стала правовой основой дальнейшего развития этого института, возникшего еще в 1991 г. Свое значение имело и провозглашенное равенство субъектов РФ. Институт представителей президента в республиках, краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве, Санкт-Петербурге и Крыме был унифицирован: они стали именоваться полномочными представителями в субъектах РФ.

В начале лета 1996 г. были сформулированы основные положения региональной политики. (Указ Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»).

Под регионом понималась часть территории РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Она могла совпадать с границами территории субъектов РФ или объединять несколько субъектов.

Указом Президента Российской Федерации № 696 от 9 июля 1997 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации институт полномочных представителей в субъектах РФ был преобразован в институт полномочных представителей в регионах.

Изменение статуса повлекло организационные преобразования. В структуре Администрации Президента России для обеспечения деятельности полпредов создавался специальный аппарат. Таким образом, институт полномочных представителей приобретал некую самостоятельность в рамках президентского института.

В регионах при самом полпреде создавалась коллегия территориальных органов, назначение которой заключалось в координации деятельности местных структур федеральных органов исполнительной власти.

Необходимость совершенствования системы государственного управления в начале 2000 г. и решения проблемы обеспечения единого правового и экономического пространства России заставила пересмотреть место института полномочных представителей президента в регионах. Указом Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральном округе» он был преобразован в институт полномочных представителей в федеральных округах (семь округов): Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный.

Указом Президента РФ от 19 января 2010 г. № 82 образован Южный федеральный округ с центром в г. Ростове-на-Дону, а центр Северо-Кавказского перенесен в г. Пятигорск. Указом Президента РФ от 21 марта 2014 г. № 168 образован Крымский федеральный округ (Республика Крым, г. Севастополь) с центром в г. Симферополь.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности президентом по представлению руководителя Администрации Президента России. Срок его полномочий не ограничивается, очевидно, что он не может быть больше президентского.

В числе новых функций полпредов появился анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также их кадрового обеспечения. К полномочным представителям вернулись кадровые полномочия, некогда им уже свойственные, но теперь в значительно большем объеме. При этом стоит учитывать, что полпред президента не наделен самостоятельной компетенцией, его назначение — только обеспечение осуществления полномочий президента.

В деятельности полпредов в федеральных округах предусмотрен механизм обратной связи с федеральными органами. Он подробно регламентирован постановлением Правительства РФ от 12 августа 2000 г. «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Указанное постановление конкретизировало механизм взаимодействия правительственных органов с полномочными представителями и их аппаратами.

В настоящее время институт полномочных представителей президента в федеральных округах включает помимо самого полпреда его заместителей, аппарат, различные совещательные и консультативные органы.

Институт полномочных представителей, первоначально созданный для контроля за исполнением решений президента и его информирования о ситуации в регионе, превратился в серьезный политический и административный механизм осуществления государственной власти. При этом очевидно усиление его позиций именно в государственном управлении

Совещательные органы при Президенте РФ. Одной из организационных форм обеспечения функций Президента России является создание различных совещательных органов, которые условно можно разделить на две группы, работающие:

— на постоянной основе, включающие в свой состав, главным образом по должности представителей органов государственной власти;

— на непостоянной основе, в которые входят представители государственных органов, науки, вузов, творческих организаций.

Последние создаются президентом для выработки согласованной позиции или решений по отдельным проблемам или направлениям реализуемой государственной политики. По мере достижения цели они могут реорганизовываться или упраздняться.

Совещательные органы при президенте именуются советами, а консультативные — комиссиями. Они отличаются как характером, так и сферой деятельности. Деятельность совещательных органов, созданных на постоянной основе, как правило, не ограничена какой-либо узкой сферой деятельности, а носит комплексный характер, обеспечивая, таким образом, различные функции президента. Сам президент всегда является их председателем. Все они формируются по должностному принципу. Среди них, в частности, Совет Безопасности, Государственный Совет и др.

Совет Безопасности. Конституцией РФ он определяется как государственный орган, возглавляемый президентом. Его правовое положение регламентируется законом «О безопасности» от 5 марта 1992 г. в той части, в которой он не противоречит действующей Конституции. Совет Безопасности — единственный орган института президентства, статус и деятельность которого регламентируется законом. Его структура, положения о нем и его структурных подразделениях, а также состав утверждаются указами президента.

Основным документом, определяющим статус СБ, является Положение о Совете безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента России от 6 мая 2011 г. № 590.

Совет Безопасности состоит из постоянных членов и членов, назначаемых президентом. В число постоянных всегда входят по должности председатель правительства и секретарь Совета Безопасности, остальные постоянные члены меняются по усмотрению президента. Как правило, ими чаще всего назначаются министр обороны, министр иностранных дел, директор Федеральной службы безопасности и др. Председателем Совета Безопасности по должности всегда является президент.

Основные формы работы Совета Безопасности — заседания, рабочие совещания, межведомственные комиссии. При Совете Безопасности создан научный совет.

Заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе по планам, утверждаемым президентом.

Решения Совета Безопасности принимаются на его заседаниях только постоянными членами, и вступают они в силу после утверждения главой государства. Решения по важнейшим вопросам оформляются указами президента, иные решения — протоколами.

Рабочими органами Совета Безопасности являются межведомственные комиссии.

Каждая из них имеет собственное положение. Общим является то, что на все межведомственные комиссии возлагаются одинаковые функции, которые те осуществляют в соответствии со своей специализацией:

- подготовка предложений Совету Безопасности по выработке и реализации основных направлений государственной политики в области обеспечений безопасности;

- оценка прогнозирования и развития страны с точки зрения безопасности;

- рассмотрение целевых программ в области безопасности и т.д.

Научное обеспечение деятельности Совета Безопасности осуществляет научный совет. Его председателем является по должности секретарь Совета Безопасности. Структура научного совета определяется секретарем Совета Безопасности.

Обеспечение деятельности Совета Безопасности осуществляется аппаратом, который является самостоятельным подразделением Администрации Президента России.

Государственный Совет. Создание ныне действующего Государственного Совета непосредственно связано с изменением порядка формирования Совета Федерации.

После исключения из состава палаты высших должностных лиц субъектов РФ Государственный Совет стал компромиссным вариантом их представительства на федеральном уровне.

Государственный совет Российской Федерации — совещательный орган при Президенте Российской Федерации, образован указом президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602.

Этим же указом утверждено положение о Государственном Совете Российской Федерации. Госсовет рассматривает насущные вопросы жизни страны. Он не является органом государственной власти, поскольку не обладает властными полномочиями. В соответствии с положением Госсовет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Госсовет в своей деятельности руководствуется конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями президента. Первое заседание состоялось 22 ноября 2000 г. Открывая заседание, глава государства заявил, что Госсовет должен стать политическим органом стратегического назначения, и это является кардинальным отличием этой структуры от других государственных органов.

Основные задачи и порядок работы Государственного Совета определяются Положением о Государственном Совете Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602. Председателем Государственного совета является Президент РФ. До 2012 г. членами Государственного Совета являлись по должности только высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ. По решению Президента РФ в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности. 11 июля 2012 года президент Российской Федерации установил, что членами совета являются:

- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ;
- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ;
- руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

10 августа 2012 г. Владимир Путин подписал Указ «О внесении изменения в Положение о Государственном Совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от

1 сентября 2000 г. № 1602, и о признании утратившим силу пункта 3 Указа президента Российской Федерации от 23 июня 2008 г. № 992», в соответствии с которым, членами Государственного совета стали полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах. Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе по одному представителю от каждого федерального округа. Персональный состав президиума, который подлежит ротации один раз в полгода, определяет Президент РФ. Указом Президента РФ от 23 февраля 2007 г. № 241 образована консультативная комиссия Государственного Совета для оказания консультативной помощи членам Государственного совета и президиума Государственного совета. Члены консультативной комиссии назначаются Президентом РФ из числа глав субъектов РФ с истекшими полномочиями. Члены консультативной комиссии не входят в состав Государственного Совета. Обязанности секретаря возложены на одного из помощников президента. Секретарь обеспечивает подготовку проекта плана работы Государственного Совета, составляет проекты повестки дня его заседаний, организует подготовку материалов к заседаниям, а также проектов соответствующих решений и т.д. Кроме того, именно он подписывает протоколы заседаний Государственного Совета. Основной формой работы Государственного Совета являются заседания, которые проводятся не реже одного раза в три месяца. Возможны внеочередные и выездные заседания. Значение Государственного Совета заключается в возможности прямого общения: для представителей регионов с президентом, а для него — с руководителями исполнительной власти субъектов РФ, что предполагает информирование о настроениях в регионе.

Общественная палата. Общественная палата была сформирована в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Согласно Закону Общественная палата избирается каждые два года (с 2012 — каждые три года) и осуществляет взаимодействие граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государст-

венной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Распорядок работы палаты, порядок принятия ею решений, проведение Пленарных заседаний регулируются регламентом Общественной палаты. Общественная палата проводит общественную экспертизу социально значимых проектов федеральных законов, проектов законов субъектов РФ, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

В состав Совета Общественной палаты входят председатели комиссий палаты, а также Секретарь палаты и его заместитель. В функции Совета входит определение численности общественных наблюдательных комиссий в субъектах РФ, назначение их членов и досрочное прекращение их полномочий, приостановление и прекращение деятельности составов ОНК. Аппарат Общественной палаты, в соответствии с законом, обеспечивает деятельность палаты и работает под общим руководством ее секретаря. Основная форма работы Общественной палаты — пленарные заседания, которые предусматривается проводить не реже двух раз в год. Внутренними документами, регламентирующими ее деятельность, являются Регламент и Кодекс этики членов Общественной палаты. Решения принимаются в форме заключений, предложений и обращений и носят рекомендательный характер.

Общественная палата должна состоять из 166 (ранее — из 126) членов, представляющих три равнозначные группы. Это 40 граждан, которых указом утверждает Президент РФ; 83 представителя региональных общественных палат; 43 представителя общероссийских общественных объединений. Таким образом,

Общественная палата должна способствовать формированию обратной связи общества и государства.

Коммулятивные связи Президента РФ с федеральными органами государственной власти. Коммулятивные связи — это процесс обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия в данном случае Президента РФ и федеральных органов государственной власти. По действующей Конституции Президент РФ не входит

ни в одну из ветвей власти. Однако у него есть определенные конституционные полномочия по отношению к каждой. Их объем и характер продиктован функциями главы государства, которые настолько разнообразны и обширны, что порой обеспечить их выполнение одними лишь президентскими структурами просто невозможно. Поэтому взаимоотношения президента с Федеральным Собранием, правительством, органами судебной власти строятся исходя из необходимости обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Федеральное Собрание. Для каждой из палат Конституцией предусмотрен свой круг полномочий президента.

В отношении *Совета Федерации* он ограничен фактически двумя вопросами — представлением кандидатур на определенные должности и извещением о введении военного или чрезвычайного положений. Президент предлагает палате кандидатуры на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, а также Генерального прокурора.

В отношении *Государственной Думы* глава государства обладает значительно большими полномочиями, включающими еще и механизм воздействия на палату при решении спорных вопросов, который имеет конституционное закрепление и ограничения. Президент назначает выборы Государственной Думы. Однако это право его не абсолютно. Законодатель установил правило, согласно которому выборы нового состава депутатского корпуса проводятся в первое воскресенье после окончания срока полномочий предшественников. Следовательно, назначение президентом даты выборов не является его самостоятельным решением. Если президент не издает указ о назначении выборов за четыре месяца до них, то такая обязанность ложится на Центризбирком.

Для преодоления политического кризиса, возможного вследствие конфронтации правительства и Государственной Думы, президент наделен правом роспуска нижней палаты парламента. Правда, реализовать это свое полномочие он может лишь в трех случаях:

- если та трижды отклоняет представленные им кандидатуры на должность председателя правительства;
- если в течение трех месяцев повторно выразит недоверие правительству;

— если откажет в доверии правительству, когда вопрос о таком доверии был поставлен перед ней председателем правительства.

В двух последних случаях альтернативой роспуску Государственной Думы может быть решение президента об отставке самого правительства. Другим направлением взаимодействия с Государственной Думой является представление кандидатур на государственные должности — Председателя Правительства РФ, председателя Центробанка и др. Одно из важнейших полномочий Президента России заключается в использовании своего права законодательной инициативы, которое (в отличие от законодательной инициативы других субъектов) не ограничивается вопросами его ведения. Законопроекты, вносимые им в качестве срочных, подлежат внеочередному рассмотрению на ее заседаниях. Для обеспечения взаимодействия главы государства с парламентом в Администрации Президента РФ в январе 1994 г. была учреждена должность его полномочного представителя в Федеральном Собрании, а в марте — положение о нем. В феврале 1996 г. вместо одной должности были учреждены две: полномочного представителя в Государственной Думе и полномочного представителя в Совете Федерации.

Почти одновременно с назначением полномочных представителей было утверждено Положение о порядке взаимодействия Президента РФ с Федеральным Собранием в законотворческом процессе, регламентирующее стадии подготовки законопроекта, иницилируемого президентом. Оно претерпело не одно изменение, последняя его редакция была утверждена 7 ноября 2005 г. (Указ Президента РФ № 1277 от 7 ноября 2005 г. «О внесении изменений в Положение о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе»). Президенту в течение пяти дней поступают на подпись все законы, принятые Федеральным Собранием. В течение 14 дней президенту как гаранту Конституции прав и свобод человека и гражданина предоставляется право либо подписать закон, либо отклонить его.

Отлагательное вето — одна из прерогатив президента. Используя его, он должен или предложить свою редакцию закона, или мотивировать его нецелесообразность. Преодолеть президентское вето Государственная Дума может, только подтвердив свое решение 2/3 голосов.

Подпись президента служит юридическим основанием обнародования закона.

Федеральные органы исполнительной власти. Объем полномочий президента по отношению к органам исполнительной власти ставит порой под сомнение их независимость от главы государства. В России используется та модель их взаимодействия, которая в большей степени характерна для президентских республик. Этот механизм сложился еще до принятия Конституции, когда президент действительно был главой исполнительной власти. Интересно отметить, что правительство — единственный федеральный орган власти, где не предусмотрен институт представителей президента. Он сам себя представляет и имеет право по своему усмотрению председательствовать на его заседаниях. В.В. Путин в отличие от Б.Н. Ельцина это право использовал регулярно. Коммулятивные связи с правительством осуществляются также путем персональных назначений его членов и принятия важных решений в сфере исполнительной власти. Президент назначает председателя правительства (с согласия Государственной Думы), принимает решение об его отставке. Оно возможно в трех случаях: по собственному усмотрению; в случае подачи правительством заявления об отставке; при выражении недоверия Государственной Думой. Президент своими указами утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. Указом президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 определены федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых непосредственно осуществляет президент РФ, а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным органам исполнительной власти.

Деятельностью других федеральных органов исполнительной власти руководит Правительство РФ. Выбор именно этих органов исполнительной власти не случаен. Во-первых, большинство из них является атрибутом государства как политической организации, обладающей аппаратом принуждения. Во-вторых, выбор этих органов продиктован необходимостью обеспечения некоторых из его функций.

Президент наделен определенными полномочиями и по отношению к региональным органам исполнительной власти: фактически назначает высших должностных лиц, приостанавливает действия актов органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции и др.

Органы судебной власти. По отношению к ним президент обладает только кадровыми полномочиями. Они заключаются в назначении

на должность судей всех федеральных судов, за исключением высших, которых по его представлению назначает Совет Федерации. Эти президентские полномочия, скорее всего, объясняются его положением гаранта Конституции, т.е. наивысшей формы закона (ведь один из принципов судебной власти — законность) и его самостоятельностью по отношению к другим ветвям власти. Для обеспечения деятельности президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина в его администрации в апреле 1995 г. была учреждена должность полномочного представителя президента в Конституционном Суде РФ (Указ Президента Российской Федерации № 403 от 24 апреля 1995 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации»).

Полномочия представителя президента в Конституционном Суде РФ были несколько скорректированы в конце декабря 1996 г. В частности, на него была возложена подготовительная работа по составлению проектов обращений президента в Конституционный Суд. Более того, становилось обязательным его заключение о соответствии проектов нормативных правовых актов президента Конституции России. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности президентом.

Акты Президента РФ, порядок их подготовки и вступление в силу. Порядок подготовки и издания собственных официальных документов впервые был установлен распоряжением Президента РСФСР от 30 сентября 1991 г. Новое распоряжение о порядке подготовки актов Президента РФ было принято 5 февраля 1993 г. Оно до настоящего времени остается действующим с некоторыми изменениями и дополнениями. В отличие от предшествующего, в нем содержится перечень вопросов, по которым президент издает указы.

Ими оформляются решения: — нормативного характера, то есть предписания, рассчитанные на постоянное или многократное действие; — о назначении на должность и освобождении от нее руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти; — о гражданстве; — предоставлении политического убежища;

— награждении государственными наградами; — присвоении специальных званий, классных чинов, почетных званий Российской Федерации; — помиловании. Решения президента по оперативным,

организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы администрации принимаются в форме распоряжений. Российская Конституция 1993 г. подтвердила право президента издавать акты в виде указов и распоряжений. Указ — акт большей юридической силы по сравнению с распоряжением. Необходимым этапом подготовки актов президента являются их согласование и правовая экспертиза. Согласование прежде всего касается документов, затрагивающих компетенцию правительства. Проекты актов президента должны направляться правительству после их согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами. Срок их рассмотрения — всего пять дней. Предусмотренные актами президента постановления и распоряжения правительства должны быть приняты, как правило, в течение месяца после вступления указа или распоряжения в силу. Проекты всех актов Президента Российской Федерации проходят юридическую экспертизу и редактирование в Государственно-правовом управлении (введены в практику в 1992 г.), а нормативные акты — еще и согласование с Министерством юстиции. Еще одна инстанция по согласованию президентских актов появилась на основании распоряжения от 3 августа 1996 г. — помощник президента, курирующий рассматриваемые в проекте документа вопросы. Помимо издания указов и распоряжений, президент наделен правом издания иных правовых актов.

Как Верховный главнокомандующий он издает приказы и директивы, обязательные для исполнения в Вооруженных силах. Указы и распоряжения президента, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат обязательному официальному опубликованию. Порядок их опубликования и вступления в силу регламентируется Указом от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Контроль за этим осуществляет Государственно-правовое управление Президента РФ. Акты президента, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования, а иные, в том числе акты, содержащие

сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, — со дня их подписания.

4.3. Федеральное Собрание Российской Федерации

Парламент России. Конституция закрепила создание предложенного указом № 1400 нового органа представительной власти в стране — Федерального Собрания. Его компетенция по сравнению со съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ была значительно сужена.

Федеральное Собрание — парламент РФ объявляется не высшим органом государственной власти в стране, а представительным и законодательным, причем постоянно действующим. Оно состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

Законодательный характер выражается в том, что Федеральное Собрание — единственный федеральный орган государственной власти, который имеет право принимать федеральные нормативные акты, обладающие высшей юридической силой (кроме Конституции) — законы. Законотворчество является его основной функцией.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении Постановление № 10-П от 22 апреля 1996 г. «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» указал, что под принятым подразумевается только тот федеральный закон, который прошел через Государственную Думу и одобрен (активно или пассивно) Советом Федерации. При этом подчеркнул, что участие последнего — обязательный этап законотворческой процедуры. В связи с этим можно сделать вывод, что принятие закона Государственной Думой означает исключение возможности обсуждения других вариантов его текста и внесение поправок без ее согласия.

Одним из выражений представительного характера Государственной Думы является право высказываться по любому вопросу государственной и общественной жизни. При этом не имеет значения, входит этот вопрос в ее компетенцию или нет. Структуру Государственной Думы см. рис. 4.3.

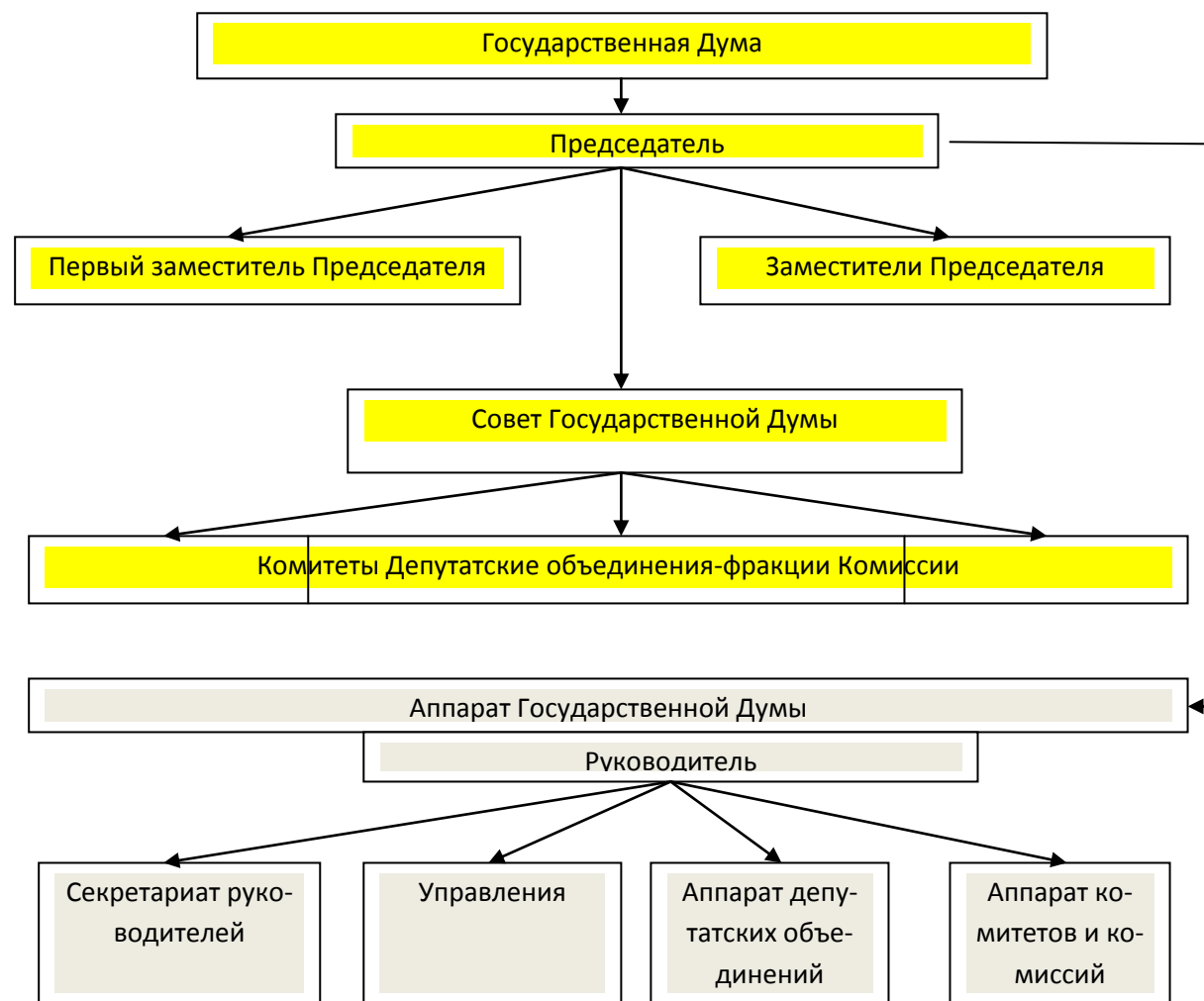


Рис. 4.3. Структура Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Федеральное Собрание не возглавляет систему законодательных (представительных) органов в Российской Федерации.

Это единственная ветвь власти в России, которая в целом или в какой-то части не образует систему.

Палаты в новом парламенте России самостоятельны: каждая из них имеет собственные компетенцию, организационное устройство, регламент. Организационное устройство и формы работы палат во многом сходны, присущи им также и некоторые одинаковые полномочия. Структуру Совета Федерации см. рис. 4.4.

Порядок формирования палат Федерального Собрания РФ. Формирование палат происходит на основании федеральных законов, регламентирующих этот процесс для каждой из них. В практику введено принятие каждый раз в преддверии выборов в Государственную Думу нового закона. Да и законодательство о порядке формирования Совета Федерации также не отличается стабильностью — оно меняется достаточно часто.

Первые выборы должны были состояться одновременно с референдумом по Конституции — 12 декабря 1993 г. Правовой их основой стало Положение о выборах депутатов Государственной Думы, введенное в действие указом президента № 1400. Новым положением о выборах от 1 октября 1993 г. количество депутатов установлено 450 чел.

Цифра эта для страны с таким числом избирателей не столь уж и велика. Выборы должны были состояться по смешанной, мажоритарно-пропорциональной системе.

Мажоритарная избирательная система — система выборов, при которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов по избирательному округу, где они баллотировались. При этом округ может быть одномандатным и многомандатным (двух-, трех- и т.д.) В зависимости от числа депутатов, которые в нем избираются.

Пропорциональная же система — порядок определения результатов голосования, при котором распределение мандатов между партиями, выставившими своих кандидатов списком, производится в соответствии с полученным количеством голосов. В этом случае депутат персонально в выборах не участвует, участвует только партия. Такие выборы проходят по общефедеральному избирательному округу, включающему всю территорию страны.

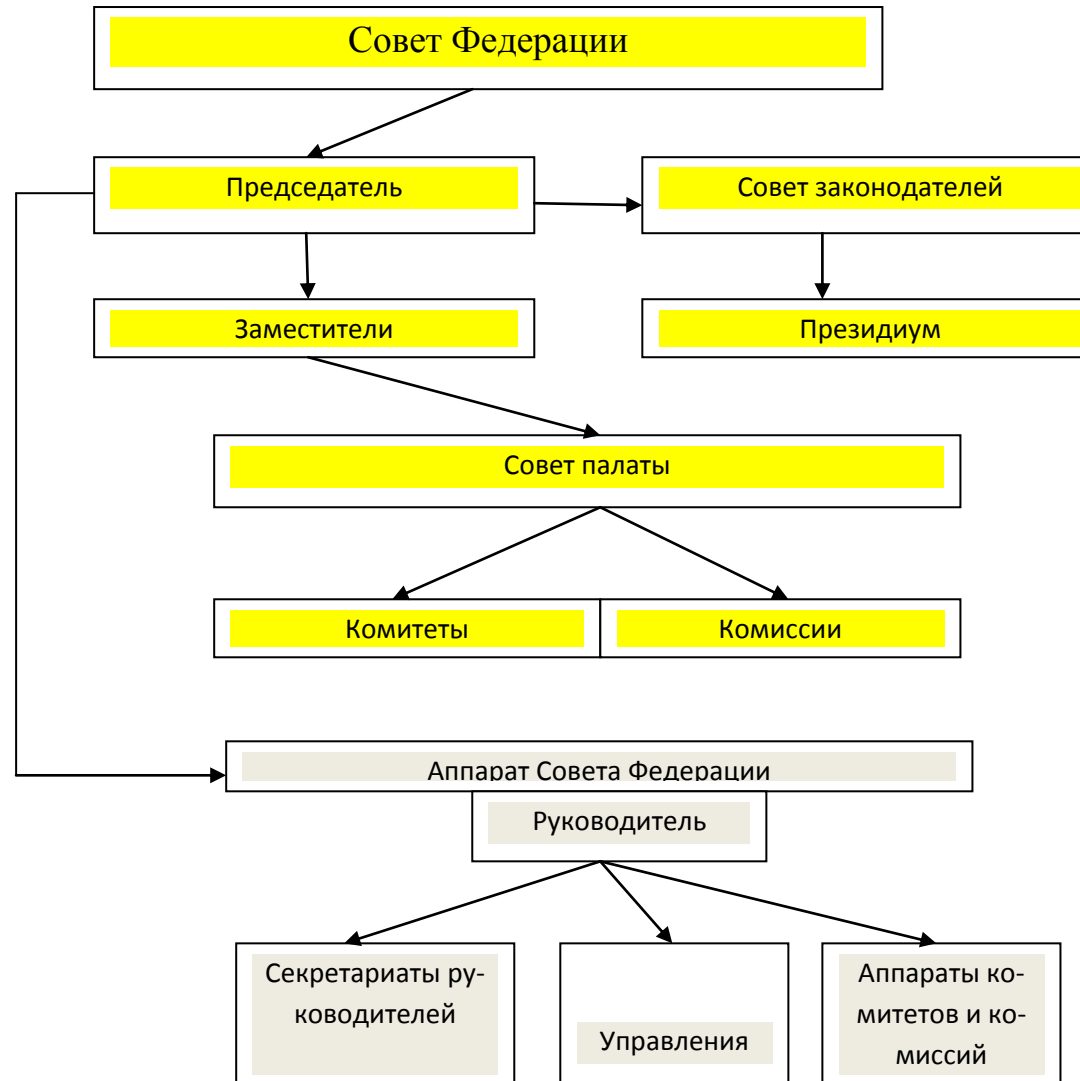


Рис. 4.4. Структура Совета Федерации Федерального Собрания РФ

При выборах в Государственную Думу, таким образом, использовался вариант, при котором одна половина депутатов обязана была избираться по одномандатным территориальным округам, а другая — по партийным спискам. Для прохождения в Думу партии требовалось набрать не менее 5% голосов избирателей.

Федеральный закон от 10 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» определил основные направления развития избирательной системы России на ближайшие годы и открыл путь к принятию федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы.

21 июня 1995 г. Президент подписал Федеральный закон № 90-ФЗ от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Он в значительной степени повторял нормы Положения о выборах депутатов Государственной Думы 1993 г.

В 1995 г. впервые в практике проведения выборов в Российской Федерации схема избирательных округов была утверждена федеральным законом. На основании этого закона и состоялись выборы 17 декабря 1995 г. В новую Думу был избран 31 народный депутат СССР, 55 народных депутатов России и 157 депутатов Думы первого созыва, что дало повод говорить о появлении в стране новой профессии — депутат парламента.

Депутаты Государственной Думы четвертого созыва избирались уже на основании закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. Он был разработан с учетом принятых ранее законов «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Одним из самых дискутируемых вопросов на всем протяжении существования Государственной Думы было соотношение мажоритарного и пропорционального принципов ее формирования. Гордиев узел был разрублен Федеральным законом от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который предполагает переход от смешанной мажоритарно-пропорциональной к исключительно пропорциональной системе, к более высокому в процентном отношении барьеру прохождения в Государственную Думу.

На выборах ГД V и VI созывов проходной барьер составлял 7%, а одномандатные округа отсутствовали. Ближайшие Выборы в Государственную Думу должны состояться в 2016 году (Президент РФ Владимир Путин подписал закон о переносе федеральных парламентских выборов в 2016 г. с декабря на третье воскресенье сентября).

Положением о федеральных органах власти на переходный период, которое было введено в действие указом президента № 1400, предусматривалось, что Совет Федерации должен состоять из председателей законодательных (представительных) органов власти и руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ до истечения срока их полномочий. Однако уже 11 октября 1993 г. было принято положение о выборах в Совет Федерации, из которого следовало, что эта палата Федерального Собрания также является избираемой. На его основании с некоторыми уточнениями, внесенными указом президента от 6 ноября 1993 г., и были проведены выборы 12 декабря 1993 г.

В декабре 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым в него должны были уже не избираться, а входить по должности по два представителя от каждого субъекта Федерации — глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов власти. О Совете Федерации правильнее говорить, что он не избирается, а формируется, что, собственно, и было записано в Конституции. Срок его полномочий законом не был определен, его состав должен был обновляться по мере смены глав представительной и исполнительной власти в субъектах Федерации.

8 августа 2000 г. по инициативе президента В.В. Путина был принят новый закон о порядке формирования Совета Федерации, в соответствии с которым впредь не главы двух ветвей власти субъекта Федерации являются членами этого органа, а избранные или назначенные ими представители. Официально одной из причин изменений называлась необходимость обеспечения такого порядка формирования Совета Федерации, при котором его полномочия осуществлялись бы на постоянной основе.

Реформа Совета Федерации позволила, с одной стороны, до конца 2001 г. вывести из законодательного органа страны глав исполни-

тельной власти — ведь их пребывание в парламенте нарушало заявленный Конституцией принцип разделения властей, а с другой — не отвлекать их от многочисленных и важных дел в своем регионе. В то же время последним для их умиротворения предложили членство в новом совещательном органе при главе государства — Государственном Совете, о котором речь шла выше.

В соответствии с новым законом представитель в Совет Федерации от исполнительного органа назначается высшим должностным лицом субъекта РФ на срок его полномочий не позднее трех месяцев со дня вступления в должность. Оформляется это решение его указом (постановлением), который в трехдневный срок направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта РФ и вступает в силу только в том случае, если за него проголосуют более 1/3 депутатов.

Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) органа избирается на срок его полномочий не позднее трех месяцев со дня первого заседания (при формировании путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов).

Кандидатуры для избрания в Совет Федерации вносятся на рассмотрение председателем законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Ротация членов Совета Федерации, предусмотренная новым законом, завершилась к началу 2002 г. 16 января 2002 г. Совет Федерации третьего созыва приступил к работе в новом составе. Новый Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» вступил в силу в декабре 2012 года. По нему, общие требования к кандидатам для наделения полномочиями члена Совета Федерации выглядят следующим образом: от 30 лет, безупречная репутация, 5 лет оседлости. Представителем от законодательного органа региона может быть только депутат этого органа. Кандидатуры вносятся председателем, фракцией или группой депутатов. Решение принимается большинством голосов от общего числа. Представитель от исполнительного органа региона: кандидатура заранее определена. При выборах высшего должностного лица субъекта с ним идут в привязке три кандидатуры, в случае избрания одна из которых будет наделена полномочиями члена Со-

та Федерации. Решение о наделении принимается вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на следующий день после дня его вступления в должность указом (постановлением). Важное новшество: исключается возможность досрочного отзыва сенатора по инициативе губернатора или законодательного собрания региона. Для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации предусмотрены те же основания, что и для досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы.

Компетенция палат Федерального Собрания РФ. Компетенция палат Федерального Собрания Российской Федерации складывается из конституционных полномочий и полномочий, закрепленных за палатами другими федеральными законами. Все решения, принятые в ходе реализации полномочий, оформляются постановлениями палат, которые, как правило, принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Только в некоторых случаях предусмотрено большее количество голосов. В Государственной Думе при рассмотрении федеральных конституционных законов необходимо их одобрение квалифицированным большинством, т.е. 2/3 голосов от общего числа депутатов. Такое же количество голосов требуется для принятия решения о выдвижении обвинения против президента.

В Совете Федерации большее количество голосов необходимо: для отрешения президента от должности — не менее 2/3, при одобрении федерального конституционного закона — 3/4, при внесении предложений о пересмотре глав Конституции «Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина» и «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» — 3/5.

Выделяются две группы полномочий палат Федерального Собрания:

- исключительные, характерные только для той или другой палаты;
- полномочия, которыми наделены в той или иной мере обе палаты.

К последним относятся участие в законотворческом процессе, ряд контрольных и кадровых полномочий.

Законотворческие полномочия палат Федерального Собрания.

Законодательный процесс — строго регламентированная процедура принятия закона, начиная от внесения законопроекта и заканчивая его опубликованием и вступлением в силу. В нем участвуют обе палаты, однако каждая наделена своими полномочиями. Основная роль принадлежит Государственной Думе, которой адресуется законодательная инициатива. Правом законодательной инициативы обладают: Президент РФ; Совет Федерации и его члены; депутаты Государственной Думы;

Правительство РФ; законодательные (представительные) органы субъектов РФ; Конституционный, Верховный Суды РФ по вопросам своего ведения.

Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и требования к их оформлению установлены Регламентом палаты.

Подготовленный законопроект и материалы к нему направляются на имя председателя и регистрируются в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственной Думе.

Первоначально поступивший законопроект изучается профильным комитетом на соответствие предъявляемым требованиям. После этого его включают в план законопроектных работ и передают на рассмотрение в комитет, который назначается Советом Государственной Думы ответственным за его подготовку к обсуждению на заседании палаты. Одновременно законопроект направляется всем субъектам законодательной инициативы (президенту, правительству, Совету Федерации и т.д.).

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов направляются на согласование в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

На основании результатов экспертизы законопроекта готовится заключение.

Подготовленный таким образом законопроект со всеми заключениями, отзывами, предложениями и замечаниями вносится на заседание Государственной Думы.

Рассмотрение законопроектов, как правило, осуществляется в трех чтениях. Чтение — это обсуждение, принятие или отклонение законопроекта на заседании Государственной Думы.

Суть первого чтения состоит в обсуждении концепции проекта, оценке его основных положений, актуальности и практической значимости. По их результатам может быть принято одно из трех решений: отклонить, принять в ускоренной процедуре, т.е. сразу в трех чтениях (за исключением законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов), принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных замечаний и предложений. Любое из принятых решений оформляется постановлением.

Второе чтение — это постатейное обсуждение законопроекта и предложенных депутатами поправок, изменений и дополнений. Принятый во втором чтении законопроект направляется вновь в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, связанной с изменениями, внесенными при рассмотрении его во втором чтении.

Третье чтение предполагает полную готовность законопроекта. При его рассмотрении не допускаются внесение в него каких-либо поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей.

Законодательный процесс применительно к проектам федеральных конституционных законов, законопроектам о поправках к Конституции, законопроектам о федеральном бюджете имеет свои особенности. Они, например, в Государственной Думе по итогам чтений не принимаются, а одобряются и т.д., поскольку их принятие возможно только после рассмотрения Советом Федерации.

Одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы с соответствующими постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний, заключениями правительства и другими необходимыми материалами в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации, который в течение 14 дней должен вынести по ним свое решение.

Все законы, поступившие в Совет Федерации, делятся на две части: требующие обязательного рассмотрения и не требующие такой

процедуры. Для каждой из них существуют некоторые особенности прохождения.

Обязательному рассмотрению в соответствии с Конституцией РФ подлежат федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- войны и мира.

Началом обсуждения федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению, считается включение его в повестку дня заседания палаты или издание Председателем Совета Федерации соответствующего распоряжения.

Все поступившие в Совет Федерации законы направляются в комитеты или комиссии, назначенные ответственными за их рассмотрение, и в Правовое управление Аппарата Совета Федерации для подготовки заключений. Одновременно члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение федерального закона в субъектах РФ, а получив замечания по закону, направить их в ответственный комитет или комиссию.

После предварительного обсуждения в комитете (комиссии) федеральные законы, требующие обязательного рассмотрения Советом Федерации, вносятся на заседание палаты. Решение об одобрении закона оформляется соответствующим постановлением.

При переходе к вопросу повестки дня о федеральном законе, не подлежащем обязательному рассмотрению в Совете Федерации, председательствующий может внести предложение его не рассматривать. В этом случае по истечении 14-дневного срока федеральный закон считается одобренным без рассмотрения.

После рассмотрения Советом Федерации закон вместе с постановлением в 5-дневный срок, а одобренный без рассмотрения по истечении 14-дневного срока направляются Президенту РФ для подписания и официального опубликования.

Если Совет Федерации отклоняет закон, то он возвращается в Государственную Думу для доработки. Обе палаты могут образовать на паритетных началах согласительную комиссию для выработки взаимоприемлемого решения. В случае согласия с замечаниями Совета Федерации и рекомендациями согласительной комиссии законопроект принимается в традиционном порядке. Если Дума настаивает на первоначальной редакции законопроекта, то его ставят на повторное голосование. Для преодоления вето Совета Федерации необходимо проголосовать 2/3 депутатов (т.е. 300 человек). Такой закон, минуя Совет Федерации, направляется Президенту России на подписание и опубликование.

Обе палаты Федерального Собрания также участвуют в ратификации и денонсации международных договоров и соглашений.

Контрольные полномочия палат Федерального Собрания. У российского парламента они очень ограничены, но все же есть.

В частности, одним из способов реализации контрольных полномочий являются парламентские расследования. Осуществляются они, как правило, специально созданными парламентскими комиссиями временного характера в отношении незаконных действий, имеющих политический характер, и других политических инцидентов.

Идея проведения парламентских расследований зародилась еще в СССР во времена перестройки.

В своем послании Федеральному Собранию 2005 г. президент четко дал понять, что принятие закона, регламентирующего парламентское «следствие», необходимо. В Государственную Думу этот документ поступил в конце сентября 2005 г. Его инициатором выступил сам президент. 27 декабря 2005 г. его он уже и подписал.

По результатам парламентского расследования комиссия обязана подготовить итоговый доклад, который утверждает сначала Государственная Дума, а затем Совет Федерации. В случае если одна из палат не утвердила итоговый доклад, расследование прекращается. Утвержденный обеими палатами итоговый доклад комиссии направляется президенту, в правительство, публикуется в «Парламентской газете». После этого парламентское расследование считается завершенным.

Вместе с тем круг вопросов, которые могут стать предметом парламентского расследования, невелик. По сути, парламентариям оставлены расследования обстоятельств, связанных с природными и

техногенными катастрофами и их последствиями, а также факты грубого или массового нарушения прав и свобод граждан. Но и в этом случае есть ограничение: как только по факту, привлечшему внимание парламентариев, начинается уголовное дело, его расследование депутатами и сенаторами прекращается.

Другой формой парламентского контроля является парламентский запрос, который может быть адресован широкому кругу лиц: председателю и членам правительства, Генеральному прокурору, Председателю Центробанка, Председателю Центральной избирательной комиссии, руководителям федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ, местного самоуправления, а также ряда государственных фондов (пенсионного, социального страхования и т.д.).

В Государственной Думе этим правом обладают все депутаты, а в Совете Федерации оно принадлежит председателю и его заместителям, комитетам и комиссиям по вопросам их ведения, двум членам палаты, представляющим один субъект РФ, или группе членов численностью не менее пяти человек.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него либо на заседании палаты, либо в письменной форме.

Кадровые полномочия палат Федерального Собрания. Большинство из них носят для каждой палаты исключительный характер. Тем не менее, есть должности, в назначении на которые участвуют обе палаты. Так, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания участвуют в консультациях по вопросам назначения и отзыва президентом дипломатических представителей в иностранных государствах и организациях. Предложения по этим кандидатурам оформляются решением Министерства иностранных дел или иного министерства Российской Федерации и представляются вместе с документами, характеризующими каждого кандидата. Аналогичные документы представляются на отзываемых кандидатов дипломатических представителей. Обсуждение кандидатуры проходит на заседаниях комитетов и комиссий. Их заключение направляется президенту.

В соответствии с Конституцией и Государственная Дума, и Совет Федерации участвуют в формировании Счетной палаты РФ. Это конституционный орган финансового контроля, организация и деятельность которого определены Федеральным законом «О Счетной палате

Российской Федерации». Срок ее полномочий шесть лет. Государственная Дума назначает ее председателя, а также шесть из двенадцати аудиторов, Совет Федерации — заместителя председателя и шесть других аудиторов.

Кандидатуры Председателя Счетной палаты и его заместителя предлагает президент, которому, в свою очередь, их могут предложить депутатские объединения Государственной Думы, комитеты и сами депутаты (не менее одной пятой) обеих палат, а также комиссии Совета Федерации. Все предложенные кандидатуры предварительно рассматриваются: в Государственной Думе — Комитетом по бюджету и налогам, а в Совете Федерации — Комиссией по взаимодействию со Счетной палатой. Само же решение принимается на заседании палат. В случае отклонения предложенных кандидатур в течение двух недель президент должен внести новую, при этом она может быть той же, а может быть и иной.

Другой государственный орган, в формировании которого участвуют обе палаты, — Центральная избирательная комиссия РФ. Эти полномочия палат предусмотрены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Они назначают по пять ее членов: Государственная Дума из числа кандидатур, предложенных депутатами и депутатскими объединениями, а Совет Федерации — законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Все кандидатуры предварительно рассматриваются соответствующими комитетами палат, а само назначение осуществляется на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации.

Палаты Федерального Собрания также участвуют в формировании коллегиального органа Центробанка — Национального банковского совета. В соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Государственная Дума назначает из своего состава трех его членов, а Совет Федерации — двух.

К исключительным полномочиям Государственной Думы относятся назначение на определенные государственные должности, некоторые контрольные полномочия, выдвижение обвинения против президента для отрешения его от должности, объявление амнистии.

В соответствии с Конституцией РФ к ведению Государственной Думы относятся следующие кадровые вопросы:

- дача согласия президенту на назначение главы правительства;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее уполномоченного по правам человека.

Все кадровые назначения имеют определенную процедуру. Они проходят в присутствии рассматриваемой кандидатуры, которая прошла предварительное обсуждение в комитетах Государственной Думы. Порядок назначения устанавливается соответствующими федеральными законами и Регламентом палаты. Все кандидаты представляют программу своей деятельности, которая обсуждается депутатами и служит основанием для принятия решения простым большинством голосов. Все назначения оформляются постановлениями палаты.

Представляет палате программу основных направлений деятельности будущего правительства и кандидат на должность Председателя Правительства РФ, предложенный президентом. Вопрос о даче согласия на назначение решается как тайным, так и открытым голосованием.

Порядок и условия назначения и освобождения Председателя Центробанка регламентируются Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Его кандидатуру предлагает президент. Он же ставит перед палатой и вопрос о его освобождении от этой должности. Глава Центробанка избирается сроком на четыре года, и он может быть освобожден от должности, например, при нарушении федеральных законов, регулирующих вопросы, связанные с его деятельностью.

Государственная Дума назначает также членов Совета директоров Центрального банка. Эти кандидатуры ей представляет сам глава банка по согласованию с президентом. Он же инициирует освобождение их от должности.

Другим должностным лицом, назначение которого находится в исключительном ведении Государственной Думы, является уполномоченный по правам человека. Его организационно-правовой статус и деятельность регламентируются Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Срок его полномочий пять лет.

После оглашения результатов голосования назначенный на должность уполномоченного по правам человека кандидат приносит присягу, текст которой приведен в законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Ее принесение удостоверяется подписью, поставленной под текстом, который затем хранится в Государственной Думе. Исключительная контрольная компетенция Государственной Думы складывается из полномочий по решению вопроса о доверии правительству и функций финансового контроля.

Вопрос о доверии правительству решается в двух формах: выражение недоверия по инициативе группы депутатов или в связи с постановкой такого вопроса самим председателем правительства. В первом случае число депутатов должно быть не менее 1/5.

Президент, получив соответствующее постановление Государственной Думы, вправе объявить об отставке правительства либо не согласиться с ее решением. Тогда в течение трех месяцев палата должна определить свое отношение к правительству. Повторное выражение недоверия может повлечь роспуск Государственной Думы, если президент все же не согласится с ее решением.

Вопрос о доверии правительству, инициируемый самим премьер-министром, рассматривается во внеочередном порядке.

Если в доверии отказано, то автоматически ставится вопрос уже о недоверии правительству.

Финансовый контроль Государственная Дума осуществляет через Счетную палату. В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» Государственная Дума может дать ей поручения провести плановые и внеплановые контрольные мероприятия, которые подлежат обязательному включению в планы и программы ее работы. Обращения к ней о проведении контрольных мероприятий могут исходить также непосредственно от депутатов (одной пятой от общего числа), а также комитетов и комиссий. Такие поручения оформляются соответствующими постановлениями.

Все отчеты Счетной палаты о результатах проверок подлежат обязательному рассмотрению на пленарном заседании Государственной Думы, по итогам которого принимается соответствующее постановление.

Помимо отчетов о фрагментарных проверках, инициируемых самой Государственной Думой, Счетная палата представляет ежегодный отчет о своей работе.

Еще одной формой осуществления финансового контроля являются рассмотрение и утверждение Государственной Думой годовых отчетов Центробанка России, которые она также направляет президенту и на заключение в правительство. При рассмотрении отчета Государственная Дума заслушивает доклад главы Центробанка и принимает соответствующее постановление.

Прерогативой Государственной Думы является выдвижение обвинения против президента для отрешения его от должности. Инициатива по принятию такого решения должна исходить не менее чем от одной трети депутатов. Предложение о выдвижении обвинения направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой для оценки процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Такая комиссия формируется по представлению депутатских объединений. После заключения комиссии решение о выдвижении обвинения против президента принимается квалифицированным большинством голосов.

В истории российского президентства процедура импичмента была апробирована лишь однажды. В мае 1998 г. поступило предложение от 246 депутатов Государственной Думы об отрешении Б.Н. Ельцина от должности.

Для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения против президента Государственной Думой 19 июня 1998 г. была образована специальная комиссия.

Заключение комиссии о выдвижении обвинения было положительным. Однако на заседании Государственной Думы ни одно из выдвинутых обвинений не получило необходимых 2/3 голосов депутатов. Обвинение отклонили.

К исключительным полномочиям Государственной Думы также относится объявление амнистии. Более того, это единственный вопрос, который полностью самостоятельно решает палата.

В дальнейшем это право использовалось Государственной Думой еще неоднократно.

К исключительным полномочиям Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами РФ, утверждение указов президента о введении военного и чрезвычайного положений, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил

РФ за пределами территории РФ, назначение выборов президента и отрешение его от должности и ряд кадровых полномочий.

Изменение границ между субъектами РФ требует не только их взаимного согласия, но и утверждения Советом Федерации. Такая конструкция обусловлена тем, что вопрос о границах может выйти за рамки интересов договаривающихся сторон и затронуть интересы самой Федерации и других ее субъектов.

Конституционные полномочия Совета Федерации по утверждению указов президента о введении военного и чрезвычайного положений также зафиксированы в Федеральных конституционных законах «О военном положении» и «О чрезвычайном положении».

Указы президента о введении военного или чрезвычайного положения сразу же после обнародования должны быть переданы на утверждение Совета Федерации. Предварительно они рассматриваются в Комитете по обороне и безопасности и Комитете по делам Федерации и региональной политики. Решение по указу о введении военного положения должно быть принято в течение 48 часов, а чрезвычайного — 72. Если же палата их не утверждает, то они перестают действовать.

Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами российской территории рассматривается Советом Федерации по предложению президента. Заключение по нему также готовится Комитетом по обороне и безопасности и Комитетом по международным делам (или Комитетом по делам Содружества Независимых Государств). Как правило, решение по данному вопросу принимается на закрытом заседании палаты, на котором обязательно присутствуют президент или его полномочный представитель, председатель правительства и руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

По отношению к президенту Совет Федерации наделен двумя полномочиями: назначение выборов и отрешение президента от должности.

Проект постановления о назначении выборов президента вносится на заседание Совета Федерации Комитетом по конституционному законодательству. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Совет Федерации вправе отрешить президента от должности только на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, которое выдвинуто Государственной Думой и подтверждено заключением Верховного Суда РФ. Также необходимо заключение Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. В соответствии с Конституцией решение об отрешении президента от должности должно быть принято Советом Федерации не позднее чем в 3-месячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения.

К исключительным конституционным кадровым полномочиям Совета Федерации относятся назначение на должность судей высших судов, назначение и освобождение от должности Генерального прокурора.

Кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда представляет Совету Федерации Президент РФ.

Совет Федерации вправе отклонить предложенные президентом кандидатуры. В этом случае предусматриваются различные согласительные процедуры и консультации.

Из числа судей Совет Федерации назначает Председателя Верховного Суда и его заместителей, членов президиума и кассационную коллегия. Председателя Конституционного Суда выбирают сами судьи на своем пленарном заседании.

После назначения на должности судей предусмотрены две торжественные процедуры. Первая — это приведение к присяге судей Конституционного Суда, а вторая — торжественное вручение лицам, назначенным на должность, копии постановления Совета Федерации об их назначении.

Совет Федерации назначает судей еще одного суда — Экономического суда Содружества Независимых Государств (СНГ). Это полномочие палаты не содержится в Конституции, оно установлено Положением об Экономическом суде СНГ, которое утверждено Соглашением о статусе Экономического суда Содружества Независимых Государств 6 июля 1992 г. Кандидатуры на должности судей этого суда также представляет президент. Совет Федерации дает свое согласие на назначение на должность Генерального прокурора РФ, кан-

дидатуру которого ему предлагает президент. Заключение по представленной кандидатуре готовят Комитет по правовым и судебным вопросам и Комитет по обороне и безопасности. Если предложенная кандидатура не получит необходимого количества голосов при голосовании на заседании палаты, то она отклоняется и в течение 30 дней президент обязан представить Совету Федерации новую кандидатуру.

После оглашения результатов тайного голосования Председатель Совета Федерации приводит к присяге назначенного Генерального прокурора РФ. Текст такой присяги прописан в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Принесение присяги удостоверяется личной подписью Генерального прокурора под текстом присяги с указанием даты ее принесения. Документ остается на хранении в Совете Федерации.

Срок полномочий Генерального прокурора — пять лет. Досрочное освобождение Генерального прокурора от должности также осуществляется с согласия Совета Федерации. Инициировать такое освобождение может президент.

Совет Федерации назначает не только Генерального прокурора, но и назначает на должность и освобождает от должности его первого заместителя и заместителей. Это полномочие палаты не прописано в Конституции, но предусмотрено Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Кандидатуры на эти должности Совету Федерации представляет сам Генеральный прокурор.

Исключительные кадровые полномочия Совета Федерации предусмотрены также Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». Верхняя палата парламента назначает 10 членов Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации — представителей общественности. Стоит отметить, что в этом случае она участвует в формировании не государственного органа, а общественного института.

Организационное устройство палат Федерального Собрания РФ. Организация и деятельность палат осуществляется в соответствии с регламентом, который утверждается постановлениями палат. За все время существования нового парламента было принято два Регламента Государственной Думы и три — Совета Федерации. Каждый новый состав верхней палаты сопровождался утверждением нового регламента.

Действующий в настоящее время Регламент Государственной Думы утвержден 22 января 1998 г. Необходимо учитывать, что регламент — это очень динамичный документ. В него постоянно вносятся изменения и дополнения, диктуемые реальными задачами. Первый Регламент Совета Федерации был принят 2 февраля 1994 г. Он был весьма лаконичным. Второй регламент утвержден постановлением Совета Федерации 6 февраля 1996 г. Третий, ныне действующий, был принят 30 января 2002 г.

Структура палат фактически идентична и характерна для большинства парламентов: председатель и его заместители; советы, комитеты и комиссии; секретариаты председателя и его заместителей; аппараты комитетов и комиссий; аппарат самих палат.

В Государственной Думе, кроме того, есть депутатские объединения, которых нет в Совете Федерации в силу иного принципа формирования. Зато в Совете Федерации есть другие, отличные от думских, структурные подразделения — Совет законодателей и должности Почетного председателя и Председателя Совета Федерации первого созыва.

Председатели палат Федерального Собрания избираются из числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации на заседаниях палат. Кандидатов на должность Председателя Государственной Думы могут выдвигать депутатские объединения и депутаты, а Совета Федерации — члены верхней палаты.

В Государственной Думе число заместителей определяется самой палатой. Опыт показывает, что оно весьма произвольное.

В Совете Федерации кандидатуры на должности заместителей предлагают сами председатели. Регламентом верхней палаты изначально предусматривалось три заместителя председателя, которые были равны по своему статусу. Однако в 2002 г. была введена должность первого заместителя. Просуществовала она недолго, была ликвидирована в мае 2004 г., оставив председателю четырех заместителей одного ранга. Один из членов Совета Федерации избирается заместителем Председателя Парламентской ассамблеи Совета Европы. По условиям материально-технического обеспечения он приравнивается к заместителю Председателя Совета Федерации.

Почетным председателем может быть избран председатель, прекративший свои полномочия на этом посту. Им является Е.С. Строев.

Это звание, так же как и звание первого председателя, пожизненное, оно дает право участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях Совета Федерации, комитетов, комиссий палаты, а также в парламентских слушаниях, в заседаниях «круглых столов» и иных мероприятиях, проводимых в Совете Федерации, а также получать документы и материалы, иную информацию, предназначенную для действующих членов Совета Федерации.

Полномочия председателей палат можно условно разделить на несколько групп. К первой относятся организация и обеспечение деятельности палат: они ведут заседания палаты; ведают вопросами внутреннего распорядка; организуют работу советов палат.

Другую группу составляют представительские полномочия. Председатели представляют палаты в отношениях с президентом, правительством, всеми высшими судами, Генеральным прокурором, Центральной избирательной комиссией, Центральным банком, уполномоченным по правам человека, со Счетной палатой, с общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также с парламентами иностранных государств, высшими должностными лицами иностранных государств и международными организациями. Кроме того, председатели палат участвуют в согласительных процедурах, используемых президентом для разрешения разногласий между органами государственной власти.

Председатели палат издают распоряжения и дают поручения по вопросам своего ведения. Правда, палаты оставляют за собой право отменить любое из них, если оно противоречит российскому законодательству.

Для обеспечения деятельности председателей и их заместителей создаются секретариаты в качестве самостоятельных структурных подразделений в аппаратах палат.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов создаются Советы палат Федерального Собрания в качестве вспомогательных парламентских структур. Советы являются постоянно действующими органами. Их состав несколько различается. В Совет Государственной Думы входят председатель и руководители депутатских объединений, а с правом совещательного голоса могут принимать участие в его работе и заместители председателя и руководители комитетов, а в Совет палаты Совета Федерации —

председатель и его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий, причем все с решающим голосом.

Полномочия советов практически одинаковы. К ним относятся планирование деятельности и предварительное рассмотрение повесток заседаний палат, принятие решений о проведении парламентских слушаний и иных мероприятий, планируемых палатами. Однако у каждого есть свои приоритетные направления деятельности.

Совету Государственной Думы, например, принадлежит ведущая роль в организации рассмотрения законопроекта: он назначает комитет, ответственный за подготовку законопроекта к слушаниям, определяет срок подготовки отзывов, предложений и замечаний по законопроекту, принимает решение о его возврате субъекту права законодательной инициативы и другие вопросы, связанные с прохождением законопроекта.

Совету палаты Совета Федерации, в свою очередь, принадлежит право награждения граждан Российской Федерации и граждан иностранных государств почетным знаком «За заслуги в развитии парламентаризма» или Почетной грамотой Совета Федерации.

Заседания Совета Государственной Думы проходят два раза в неделю, Совета палаты Совета Федерации, как правило, еженедельно. Учитывая объем полномочий, они работают весьма интенсивно. Решения советов палат оформляются в виде выписок из протоколов их заседаний, которые подписывают председательствующие.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания являются основными структурными подразделениями, в которых сосредоточена работа по всем направлениям деятельности палат. Создаются палатами самостоятельно. Их набор закрепляется в регламентах, которые также определяют организационно — правовой статус и порядок работы комитетов и комиссий.

Статус комитетов Государственной Думы и Совета Федерации практически ничем не отличается. Они являются постоянно действующими органами. Комитеты участвуют в планировании и организации деятельности палат.

Они могут проводить конференции, совещания, «круглые столы» и семинары.

Все проекты постановлений и иных документов, которые принимаются нижней палатой, готовят именно ее комитеты.

Из своего состава комитеты и комиссии избирают большинством голосов председателя и его заместителей, которые выполняют организационные и представительские функции.

Каждый комитет или комиссия имеют свой аппарат, на который возложено обеспечение их деятельности, как информационной, так и материально-технической.

Депутатские объединения Государственной Думы. Регламентом Государственной Думы предусмотрены два вида депутатских объединений, обладающих равными правами: фракции и депутатские группы.

Фракция — депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу, а также из депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения.

Депутатские группы образуют депутаты, не вошедшие во фракции. В соответствии с регламентом 1998 г. регистрации подлежали депутатские группы численностью не менее 35 депутатов. С 2004 г. этот порог был повышен, что делает создание депутатских групп затруднительным.

Деятельность депутатских объединений организуется ими самостоятельно. Они только информируют Председателя Государственной Думы, Совет Государственной Думы о своих решениях. Каждое депутатское объединение имеет свой аппарат.

Совет законодателей Совета Федерации. В начале 2000 г. основным ориентиром в развитии федеративных отношений стало формирование единого правового пространства. На это были направлены различные мероприятия, в том числе создание Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания РФ с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ (Совет законодателей), который бы координировал деятельность региональных парламентов.

Актуализировало его создание и то обстоятельство, что использование субъектами РФ своего права законодательной инициативы не имело должного резонанса.

Создание новой структуры в Совете Федерации было продиктовано и определенными политическими причинами. После реформы

Совета Федерации 2000 г. руководители региональных органов исполнительной власти были задействованы на федеральном уровне в Государственном Совете при Президенте РФ, а председатели законодательных (представительных) органов оказались не у дел. Совет законодателей стал, таким образом, своеобразным компромиссом и выходом из сложившейся ситуации.

Положение о Совете законодателей Совета Федерации было утверждено 21 мая 2002 г.

В него входят Председатель Совета Федерации (Председатель Совета законодателей) и один из его заместителей, первый заместитель Председателя Государственной Думы (заместитель Председателя Совета законодателей) и руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Совет законодателей как совещательный орган не издает распорядительных документов. Его решения принимаются в форме рекомендаций, предложений, заявлений и обращений.

Для оперативного решения вопросов и организации выполнения, принятых Советом законодателей решений формируется постоянно действующий рабочий орган — президиум Совета законодателей, заседания которого проходят не реже одного раза в месяц. В него входят помимо председателя и его заместителя по одному члену Совета Федерации от каждого федерального округа. Ротация проходит один раз в год.

Деятельность Совета законодателей, по сути, направлена на формирование согласованной политики по вопросам правовой регламентации инициатив федерального центра и регионов.

Организационное обеспечение деятельности палат Федерального Собрания. Первое Положение об Аппарате Федерального Собрания было утверждено 24 ноября 1993 г. Из него следовало, что спешное создание Аппарата Федерального Собрания было вызвано, прежде всего, необходимостью инвентаризации и систематизации документов бывшего Верховного Совета и подбора кадров для нового аппарата. В январе 1994 г. объединенный аппарат ликвидировали. Первые самостоятельные аппараты палат появились с началом их работы в 1994 г.

Структура аппаратов палат во многом была схожа.

В Аппарате Государственной Думы большинство управлений и отделов выполняли функции общего обеспечения деятельности палаты.

Специализированным оставался только один отдел — межпарламентских связей.

В Государственной Думе, например, работали самостоятельные аппараты депутатских объединений. В свою очередь, в Аппарате Совета Федерации первоначально предусматривались такие структурные подразделения, как канцелярии депутатов.

В июле 1994 г. канцелярии депутатов были ликвидированы в связи с принятием Федерального закона от 8 мая «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который предусмотрел должности помощников и взял на себя регламентацию обеспечения депутатской деятельности.

В соответствии с действующими регламентами Государственной Думы и Совета Федерации на их аппараты возлагается правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности палат.

Руководитель аппарата палаты назначается на должность и освобождается от должности распоряжением председателя палаты.

Организация и деятельность аппаратов палат осуществляются на основании положений. Положение об Аппарате Государственной Думы утверждает председатель, а Положение об Аппарате Совета Федерации — Совет палаты по представлению его председателя..

Формы работы палат Федерального Собрания РФ. Традиционно различают общий порядок работы, законодательную процедуру и порядок рассмотрения конкретных вопросов, отнесенных к ведению палат.

Общий порядок — это совокупность организационных форм и процедур, обеспечивающих работу палат. Каждая форма работы палат Федерального Собрания четко прописана в их регламентах.

Основной формой работы палат Федерального Собрания являются сессии — весенняя и осенняя. Для Государственной Думы такой порядок существовал изначально, а для Совета Федерации он начал использоваться только после того, как палата стала постоянно действующим органом, т.е. с 2000 г. Во время сессии проводятся заседания палат, их советов, комитетов и комиссий, парламентские слушания и т.д.

Палаты Федерального Собрания заседают раздельно, собираясь вместе только для заслушивания посланий Президента РФ, Консти-

туционного Суда и выступлений руководителей иностранных государств. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Первое заседание по традиции открывает старейший по возрасту депутат. В соответствии с регламентом ее заседания проходят по средам и пятницам. Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

В работе парламента преобладает плановое начало. Повестка заседаний формируется заранее, рассматривается советами и окончательно утверждается на заседаниях палат. Заседания палат могут быть открытыми и закрытыми, очередными и внеочередными. Предложение о проведении закрытого заседания вносят президент, председатель правительства, председательствующие на заседаниях палат, советы палат, их комитеты, комиссии, а также депутатские объединения Государственной Думы или группа членов Совета Федерации (не менее 25 человек). Внеочередное заседание палат может быть созвано по предложению их председателей или президента. Кроме того, инициировать внеочередное заседание Государственной Думы могут депутатские объединения, поддержанные 1/5 частью депутатов, а заседания Совета Федерации — 1/3, или комитеты и комиссии, также поддержанные 1/5 ее состава.

Представители средств массовой информации имеют право присутствовать на открытых заседаниях палат только при условии аккредитации.

Все заседания палат протоколируются и стенографируются. Протоколы подписывает председательствующий на заседании, хранятся они в аппаратах палат, а стенограммы, за исключением закрытых заседаний, подлежат опубликованию. Стенограммы закрытых заседаний хранятся на правах секретного документа. Решения, принятые на заседаниях, оформляются постановлениями и выписками из протоколов.

Палаты в основном используют одинаковые парламентские формы работы. Они регулярно проводят правительственный час, практикуют парламентские слушания, организуют проведение «круглых столов».

Правительственный час предполагает приглашение на заседание палат должностных лиц, которые отвечают на вопросы, относящиеся к сферам их деятельности. В их числе могут быть председатель пра-

ительства, федеральные министры, Председатель Центробанка и другие. Проведение правительственного часа носит плановый характер.

Решения по вопросам, рассмотренным в рамках правительственного часа, оформляются постановлениями, обращениями (к президенту, правительству и т.д.) или выписками из протоколов заседания палат.

На парламентских слушаниях обсуждаются наиболее злободневные проблемы политического и социально-экономического развития государства. Возможно проведение палатами совместных парламентских слушаний.

В работе Государственной Думы используются также и другие парламентские технологии: «час голосования», «час заявлений» и др. На «час голосования» выносятся только те законы, законопроекты и проекты постановлений, которые уже были предметом обсуждения палаты. Во время его проведения не допускаются внесение в представленные акты поправок и возвращение к их обсуждению.

«Час заявлений» предполагает выступления представителей депутатских объединений, комитетов, комиссий и депутатов по различным вопросам. В соответствии с регламентом он, как правило, проводится по пятницам.

Совет Федерации, в свою очередь, практикует проведение выездных Дней Совета Федерации в регионах. Кроме того, членам палаты ежемесячно предоставляется до десяти дней для работы в регионах, представителями от которых они являются.

Обе палаты Федерального Собрания наделены правом обращения в Конституционный Суд. Поводы могут быть различные.

Международное сотрудничество палат Федерального Собрания осуществляется в различных формах. Палаты могут заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве и осуществлять обмен парламентскими делегациями.

Официальную парламентскую делегацию возглавляет, как правило, председатель палаты либо его заместитель. Делегации фракций и депутатских групп Государственной Думы представляют за пределами России только соответствующие избирательные и депутатские объединения, но не палату в целом, если только Совет Государственной Думы не принял об этом специального решения.

Федеральное Собрание принимает участие в работе Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. Этот орган межпарламентского сотрудничества создан в интересах сближения законодательств государств — участников СНГ. Его деятельность регламентируется соглашением, подписанным еще 27 марта 1992 г. Другая форма межпарламентского сотрудничества со странами, т.е. бывшими республиками СССР, — создание совместных комиссий. Одна из них — Межпарламентская комиссия Совета Федерации и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по межрегиональному сотрудничеству

Россия участвует также в работе и других межпарламентских организаций, в частности Межпарламентского союза, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Парламентской ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Акты палат Федерального собрания РФ. В соответствии с Конституцией РФ палаты принимают постановления. Ими оформляются фактически все их решения, в том числе заявления, обращения и парламентские запросы.

В Регламенте Государственной Думы приведен перечень вопросов, по которым принимаются постановления. К ним относятся одобрение законопроектов, дача согласия президенту на назначение председателя правительства, выражение недоверия правительству, все кадровые назначения, объявление амнистии и т.д.

В Регламенте Совета Федерации такого перечня нет. В нем лишь указывается, что они принимаются по предметам его ведения.

Процедура подготовки и принятия постановлений четко регламентирована и в чем-то схожа с рассмотрением законопроекта.

Требования к постановлениям палат Федерального Собрания установлены регламентами палат.

Государственная Дума в 2003 г. подготовила и издала специальный сборник, куда вошли образцы всех видов документов, которые она принимает.

Таким образом, установлены правила документирования всех направлений деятельности нижней палаты.

Сразу после принятия Конституции РФ порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов регламентировался Указом Президента России от 5 апреля 1994 г. Он закрепил обязательность их

опубликования во вновь создаваемом информационном бюллетене «Собрание законодательства Российской Федерации».

Спустя несколько месяцев был принят новый закон, который (с небольшими изменениями) действует и по сей день, — Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания».

На территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы и акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом РФ. Акты палат публикуются не позднее чем через 10 дней после их принятия.

4.4. Правительство Российской Федерации

Новая Конституция РФ внесла существенные изменения в правовую основу организации и деятельности Правительства РФ. Она ввела понятие «единая система исполнительной власти», изменила порядок формирования и подход к определению полномочий правительства и т.п. В соответствии с ней правительство — единственный государственный орган в стране, осуществляющий исполнительную власть. Структура Правительства РФ приведена на рис. 4.5.

В Правительстве РФ в последнее время организованы: Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Указ Президента РФ от 1 ноября 2013 г. № 819); Министерство Российской Федерации по делам Крыма (Указ Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 190, 15 июля 2015 г., в связи с завершением переходного периода в Крыму и интеграцией Крыма в состав РФ, министерство было упразднено). Однако несмотря на декларируемую самостоятельность, оно находится в значительно большей зависимости от главы государства, чем от парламента. Это очевидно, учитывая полномочия президента по формированию правительства и возможность объявления ему отставки, которую, как свидетельствует российский опыт, первый президент использовал весьма часто.

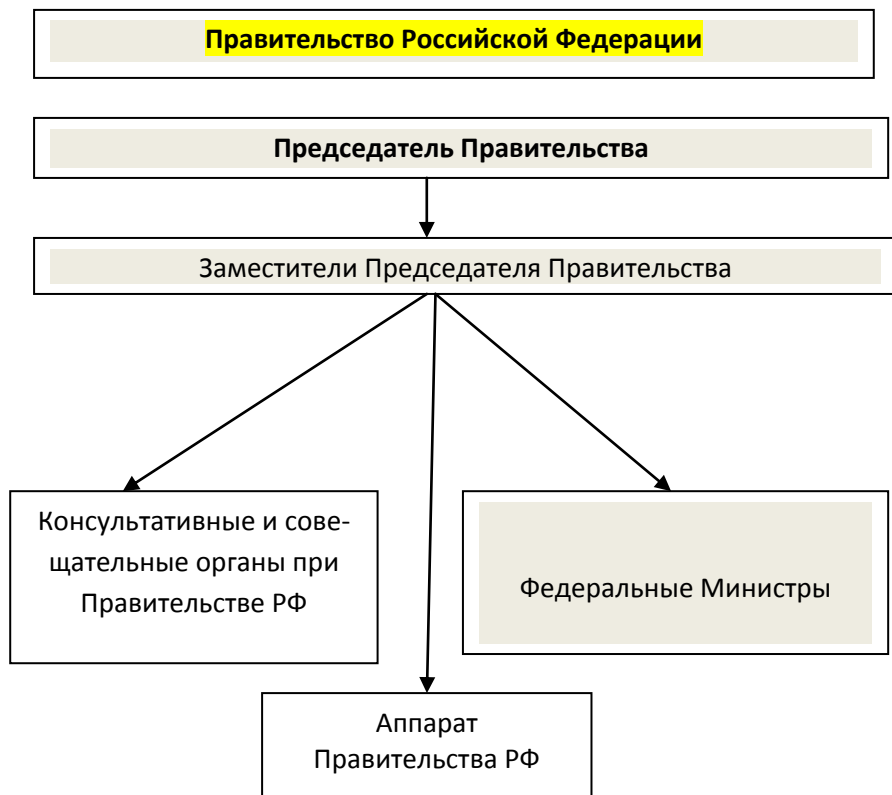


Рис. 4.5. Структура Правительства Российской Федерации

Процедура формирования Правительства и условия его отставки регламентируются Конституцией и Федеральным законом «О Правительстве Российской Федерации». При этом срок его полномочий в них прямо не указывается. Однако из конституционных формулировок следует, что он определяется сроком полномочий главы государства: перед вновь избранным президентом оно слагает свои полномочия.

Формирование правительства проходит в два этапа: назначение председателя и его членов. Глава кабинета назначается президентом с согласия Государственной Думы. Однако это положение не безогово-

точно: в случае трехкратного несогласия Думы с предложенной кандидатурой глава государства вправе ее распустить.

Заместителей главы правительства и федеральных министров назначает президент по предложению самого премьера. Тем не менее, практика показывает, что инициатива в таких случаях все равно исходит от главы государства. За заместителем председателя и федеральными министрами сохраняется право подать в отставку, которая не повлияет на существование самого правительства в отличие от отставки председателя, освобождение которого от должности влечет автоматическую отставку всего кабинета.

Главу правительства освобождает от должности только президент, согласия Государственной Думы при этом не требуется. Он лишь уведомляет палаты Федерального Собрания и до назначения нового премьера поручает исполнение его полномочий кому-либо из заместителей. Правда, о чем уже говорилось выше, право высказать недоверие и инициировать отставку правительства есть и у самой Государственной Думы.

Возможно несколько вариантов, когда премьер может уйти с поста по собственной инициативе: подав заявление об отставке и в случае невозможности исполнения своих полномочий.

Компетенция Правительства РФ. В соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ: разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет об его исполнении; обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществляет управление федеральной собственностью; разрабатывает и принимает меры по обеспечению обороноспособности страны и ее государственной безопасности, реализации внешней политики; принимает меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и др.

В Федеральном законе «О Правительстве Российской Федерации» выделяются три группы его компетенции: общая, специальная и по руководству федеральными органами исполнительной власти.

Общая компетенция — это круг полномочий, определяющих в целом направления и сферы деятельности правительства:

- организация реализации внутренней и внешней политики государства;
- регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации и контроль за деятельностью ее органов;
- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;
- реализация права законодательной инициативы.

В отличие от общей специальная компетенция представлена полномочиями в конкретных областях общественной жизни.

Так, в экономической сфере это регулирование экономических процессов, обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирование социально-экономического развития страны и т.д. Не менее значительные полномочия имеет правительство в реализации бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики.

В рамках проведения социальной политики кабинет министров принимает меры по реализации трудовых прав граждан: разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы, обеспечивает реализацию различных социальных программ и др. В области науки, культуры, образования правительство разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки науки, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования и т.д. Самостоятельным направлением деятельности правительства является проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, которая, например, заключается в разработке мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду и др.

Правительство разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями и т.д. Среди правительственных полномочий в области обеспечения обороноспособности и государственной безопасности страны — организация оснащения Вооруженных сил вооружением и военной техникой, обеспечение их материальными

ми средствами и т.д. Одним из направлений реализации полномочий в сфере внешней политики является обеспечение представительства России в иностранных государствах и международных организациях, заключение в пределах своих полномочий международных договоров и др.

Таким образом, специальная компетенция Правительства РФ реализуется в следующих сферах: экономической, бюджетной, социальной, научно-образовательной, природопользования и охраны окружающей среды, обеспечения законности, прав и свобод граждан, обороноспособности и государственной безопасности, внешней политики и международных отношений.

Третья область компетенции — руководство федеральными органами исполнительной власти.

Правительство осуществляет:

- контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти;

- утверждение положений о правительственных федеральных органах исполнительной власти, определение предельной численности работников их аппаратов и размера ассигнований на их содержание;

- назначение на должность и освобождение от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, их заместителей, руководителей органов и организаций при правительстве, утверждение членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;

- определение порядка создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

- отмену актов федеральных органов исполнительной власти или приостановление их действия и т.д.

В соответствии с Конституцией и федеральным конституционным законом допускается, что законами и указами президента на Правительство РФ могут быть возложены и другие полномочия.

Таким образом, Правительство РФ наделено полномочиями по реализации государственной политики практически во всех сферах жизни общества, а также организации деятельности самой системы исполнительной власти, что позволяет говорить о нем как об органе

общей компетенции в отличие от других федеральных органов исполнительной власти.

Деятельность правительства носит подзаконный характер. Она осуществляется во исполнение законов и предполагает подзаконное нормотворчество, а также участие в законотворческом процессе и т.д.

Организационное устройство Правительства РФ. В структурном отношении Правительство РФ условно можно разделить на две организационные составляющие. В первую входят должностные лица и структурные подразделения, непосредственно реализующие возложенные на него функции: председатель правительства, его заместители и члены, президиум и различные консультативные и совещательные органы. Другая включает подразделения, обеспечивающие их деятельность. В данном случае это Аппарат Правительства РФ.

Председатель правительства обладает широким спектром полномочий по организации деятельности кабинета министров: определяет основные направления его работы, ведет заседания; распределяет обязанности между своими заместителями; подписывает акты правительства; в определенных случаях представляет Правительство России внутри страны и за ее пределами и т.д. Кроме того, он непосредственно взаимодействует с президентом:

- систематически информирует его о работе правительства;
- представляет предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности своих заместителей и федеральных министров и т.д.

Заместители председателя и федеральные министры участвуют с правом решающего голоса в заседаниях правительства, в подготовке его постановлений и распоряжений, обеспечивают их исполнение; участвуют в реализации выработанной государственной политики в различных сферах. Федеральные министры, кроме того, непосредственно осуществляют руководство вверенными им ведомствами.

Возможность создания Президиума Правительства РФ для решения оперативных вопросов была предусмотрена еще законом «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» 1992 г. Президиум рассматривался в качестве постоянного органа, решения которого могли издаваться в форме постановлений и распоряжений от имени самого правительства, правда, с условием, что они не противоречат другим его решениям. Федеральный закон «О Правитель-

стве Российской Федерации» внес некоторые изменения в статус президиума. Его создание является возможным, но не обязательным.

Консультативные и совещательные органы при Правительстве РФ особенно активно стали использоваться в условиях изменения сложившейся системы государственного управления.

Указанные органы разделили на координирующие и консультативные. Первые предназначались для обеспечения согласованных действий в решении определенных народно-хозяйственных задач. Они получили название «комиссии». Вторые, предусматриваемые для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений рекомендательного характера, получили название «советы». В свою очередь, комиссии и советы могли быть правительственными или межведомственными, которые отличались характером деятельности и составом.

Сами же решения комиссий и советов оформлялись в виде протоколов их заседаний, а при необходимости — проектов распоряжений и постановлений правительства.

Появилась еще одна форма координационных органов — организационные комитеты. Они должны заниматься проведением мероприятий общегосударственного значения.

Для обеспечения деятельности правительства создается специальное подразделение — Аппарат Правительства РФ. Положение о нем утверждается постановлением правительства. Деятельность регламентируется инструкцией по делопроизводству и самим Регламентом правительства.

Руководитель аппарата, являясь членом правительства в ранге министра, назначается на должность и освобождается от нее президентом по представлению главы правительства.

В более поздних документах он представлен как государственный орган, на который возложена организация контроля за выполнением министерствами и ведомствами правительственных решений, чем подчеркивалось его значение в организации деятельности кабинета министров.

В его работе можно выделить несколько направлений:

- подготовка материалов к заседанию правительства;
- проработка документов и обращений, поступающих в его адрес;

- обеспечение взаимодействия с другими органами государственной власти;
- работа с обращениями граждан;
- документационное обеспечение деятельности правительства.

Некоторые дополнительные полномочия аппарата были введены в 2000 г. Он получал право самостоятельно запрашивать информационные и другие материалы, необходимые для деятельности правительства, что предполагало повысить оперативность его работы и вместе с тем статус. Появилась у него также возможность принимать решение о возвращении органам исполнительной власти документов, которые они представили в правительство с нарушением установленного порядка. Кроме того, он получил возможность переправлять им относящиеся к их компетенции документы, поступившие в адрес правительства, но не требующие его решения. Все это придавало большую самостоятельность аппарату.

Таким образом, Аппарат Правительства РФ по своей структуре фактически идентичен сферам компетенции правительства, а его функции направлены на обеспечение правительственных полномочий.

Организация работы Правительства РФ. Правительство — это коллегиальный орган, и все важнейшие вопросы его компетенции решаются исключительно на заседаниях. Организация его деятельности включает четыре этапа: — планирование работы; — подготовку к заседанию; — само заседание и принятие решений; — контроль за исполнением принятых решений. Каждый из них регламентируется соответствующими статьями Регламента Правительства РФ.

Первый этап — планирование работы. Плановое начало является основным в организации деятельности Правительства Российской Федерации. Оно находит выражение в программах и планах.

Программы — перспективное планирование, предусматривающее основные направления развития страны (например, социально-экономическое).

В планах же находит отражение конкретная деятельность по их реализации: законопроектная, проведение заседаний, мероприятий контрольного характера, связанных с исполнением федерального законодательства, и др.

Регламент 2004 г. предусматривает полугодовой период.

План работы правительства утверждает его председатель.

Исходя из утвержденного плана работы кабинета члены правительства формируют свои собственные планы с учетом необходимого участия в работе координационных и совещательных органов, палат Федерального Собрания, а также в мероприятиях, проводимых президентом.

Второй этап — подготовка к заседанию. Он заключается в сборе, обработке и экспертизе материалов по вопросам, которые выносятся на обсуждение. Основная работа по подготовке заседания правительства сосредоточена в его аппарате, в подразделениях которого все представленные материалы проходят экспертизу, а при необходимости дорабатываются представившими их органами и организациями.

На основании поступивших материалов руководитель аппарата составляет проект повестки заседания, который после одобрения премьером вместе с другими материалами рассылается членам правительства. Как правило, повестка включает несколько вопросов, по каждому из них назначают своего докладчика.

Окончательно повестку заседания утверждают на заседании кабинета министров.

Третий этап — проведение заседаний и принятие соответствующих решений. Вопросы, относящиеся к ведению Правительства РФ, рассматриваются на его заседаниях, некоторые решения вправе принять самостоятельно премьер и вице-премьеры. Возможно также их обсуждение на заседаниях координационных и консультативных органов с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций. Тем не менее, существует целый комплекс вопросов, которые подлежат обязательному рассмотрению на общих заседаниях правительства.

К первой группе таких вопросов относятся экономические:

- рассмотрение проектов программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
- утверждение номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;
- определение объемов выпуска государственных ценных бумаг;
- предоставление дотаций, субсидий, оказание иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а

также оказание финансовой поддержки на возвратной основе при сроке возврата более двух лет;

- приобретение государством акций на суммы, превышающие размеры, установленные правительством;

- рассмотрение проектов программ приватизации федеральной государственной собственности.

Только на заседаниях правительства принимается решение о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об его исполнении, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Во вторую группу входят вопросы, связанные с реализацией правительством права законодательной инициативы. В частности, к ним относится принятие решения о внесении законопроектов в Государственную Думу.

На заседаниях кабинета, кроме того, рассматриваются вопросы заключения подлежащих дальнейшей ратификации международных договоров Российской Федерации.

Третья группа представлена вопросами организации и деятельности органов исполнительной власти:

- принятие решений о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ;

- утверждение положений о правительственных ведомствах (министерствах и др.);

- определение порядка создания и обеспечения деятельности территориальных структур федеральных органов исполнительной власти.

Помимо перечисленных вопросов общей и специальной компетенции, только на заседаниях кабинета могут приниматься решения, относящиеся к организации деятельности самого правительства: образование президиума, утверждение регламента и т.д.

Заседания правительства носят регулярный характер. Первоначально намечали проводить их ежеквартально, но с 2000 г. установлена иная периодичность — один раз в месяц. На практике они, как правило, проходят еженедельно. Они проходят под руководством премьера или главы государства.

В заседаниях правительства вместе с членами кабинета могут участвовать представители иных органов государственной власти РФ:

Федерального Собрания, Конституционного Суда, Верховного Суда, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты, Центробанка и др.

Практикуется также приглашение лиц, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу, состав которых определяет руководитель аппарата. Кроме того, вопросы, относящиеся к ведению того или иного министерства, обсуждаются только при обязательном участии его руководителя или его заместителя.

В соответствии с Регламентом 2004 г. выступать на заседаниях имеют право только члены кабинета и руководители агентств и служб, деятельностью которых непосредственно руководят президент или правительство.

Решения по обсуждаемым вопросам оформляются протоколом. Для подготовки окончательного варианта текста эту функцию передали федеральным ведомствам, в чьей компетенции находится рассматриваемый вопрос, что повышает активность и ответственность федеральных ведомств.

Все заседания стенографируются, их материалы и принятые решения относятся к служебной информации, порядок распространения которой устанавливается Регламентом Правительства России. «Связь с внешним миром» и информирование о результатах работы кабинета осуществляется через его пресс-службу. Практикуются также пресс-конференции (брифинги) членов правительства. При этом необходимо подчеркнуть, что обязательное информирование граждан о вопросах, рассмотренных на его заседаниях, и о принятых решениях предусматривается Федеральным законом «О Правительстве Российской Федерации».

Четвертый этап — организация исполнения поручений. Эта деятельность впервые получила свою регламентацию только в Регламенте 2000 г., основные ее направления сохранились до настоящего времени.

Все поручения, исполнение которых организует правительство, можно разделить на две группы: поручения, содержащиеся в актах самого правительства, и поручения, следующие из актов президента или федеральных законов. Для каждой из групп установлен свой порядок организации исполнения и контроля.

Организация исполнения «правительственных» поручений возложена на руководителей федеральных органов исполнительной вла-

сти и органов исполнительной власти субъектов РФ, которым они адресованы. Они же и осуществляют контроль за их исполнением.

Несколько иной порядок установлен для организации исполнения «президентских» поручений. По этим вопросам правительство издает собственные распоряжения. Несмотря на то, что непосредственным исполнением таких поручений также занимаются федеральные органы исполнительной власти, контроль осуществляет само правительство. На основании полученной из министерств и ведомств информации оно составляет отчет, который направляет главе государства.

Все поручения снимаются с контроля аппаратом правительства на основании решений, принимаемых премьером и вице-премьерами.

Правительству РФ принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, которое оно реализует путем внесения законопроектов в Государственную Думу. Кроме того, оно непосредственно участвует в законотворческой деятельности палат парламента и главы государства. В частности, обладает значительными полномочиями по организации подготовки законопроектов и их согласования.

Необходимо отметить, что в большинстве развитых стран мира примерно 78% законопроектов готовят правительства. Россия не является исключением из этого правила, хотя организационная сторона его законопроектной деятельности далека от совершенства.

Законопроектная деятельность правительства, как и вся другая, имеет плановый характер. Разработкой ее программ и планов первоначально занимался сам кабинет министров на основании предложений министерств и ведомств. Инициировать разработку законопроекта также могли органы исполнительной власти субъектов РФ и другие организации. В целях унификации требований к вносимым предложениям был установлен перечень документов, которые должны были направляться в правительство вместе с законопроектом.

В него входили:

- обоснование необходимости принятия закона;
- концепция законопроекта, включающая его общую характеристику и основные положения;
- проект программы подготовки законопроекта, в котором указывались наименование федерального органа исполнительной власти — головного исполнителя и перечень соисполнителей — разработчи-

ков законопроекта, а также ориентировочный срок внесения законопроекта в Государственную Думу.

До внесения предложенного законопроекта на заседание кабинета он проходил экспертизу либо в Министерстве юстиции РФ, либо в самом аппарате правительства. На основании ее результатов принималось решение о начале обсуждения законопроекта.

В 2004 г. была образована Комиссия по законопроектной деятельности (постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264). В нее вошли руководители аппарата и ряда структурных подразделений правительства, полномочные представители в палатах Федерального Собрания, первые заместители министров юстиции, экономики, труда и социального развития, финансов и некоторые другие лица, принимающие по должности участие в работе над законопроектами.

Планы и программы законопроектной работы утверждаются постановлением Правительства РФ.

Порядок взаимодействия Правительства РФ с Федеральным Собранием. Можно выделить два направления взаимодействия правительства с парламентом: первое продиктовано его подотчетностью Государственной Думе, а второе связано с законотворческой деятельностью палаты. Помимо таких форм взаимодействия, как парламентский запрос и правительственный час, практикуются присутствие и выступления членов правительства по собственной инициативе на заседаниях палат Федерального Собрания. Чаще всего это происходит в канун или при рассмотрении законопроекта, в котором заинтересовано соответствующее ведомство.

Участие правительства в законотворческом процессе не исчерпывается реализацией собственного права законодательной инициативы. Немало времени в его повседневной работе занимает составление различных заключений и отзывов на законопроекты, находящиеся на обсуждении в Государственной Думе.

В их числе и те, согласование которых с кабинетом министров является обязательным. Это законопроекты о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другие, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Непосредственное участие в работе Федерального Собрания и представление в палатах интересов правительства стали выходить за рамки сферы деятельности Полномочного представительства. Появились две новые фигуры: официальные и специальные представители. Впервые такая форма взаимодействия кабинета министров и парламента обозначилась в Федеральном законе «О Правительстве Российской Федерации». В качестве официальных представителей, как правило, назначались руководители федеральных органов исполнительной власти или их заместители, а при необходимости — вице-премьеры. Функции специального представителя были иными. Он защищал позицию кабинета министров по заключениям, официальным отзывам и поправкам, которые тот вносил в «чужие» законопроекты. Практика назначения официальных и специальных представителей правительства повлекла за собой изменения в организации и функциях самого Полномочного представительства.

Взаимодействие осуществляется руководителем аппарата, федеральными министрами и полномочными представителями Правительства РФ в палатах Федерального Собрания.

Порядок взаимодействия Правительства РФ с судебными органами. Интересы Правительства РФ в судах общей юрисдикции и арбитражных судах могут представлять без дополнительного поручения только федеральные министерства и федеральные службы, находящиеся в ведении правительства. Федеральные агентства такого права не имеют. При этом представителями могут выступать как сами их руководители, так и приглашенные адвокаты, что ранее не было предусмотрено. При этом действия представителей подверглись большей регламентации.

Процессуальные нормы взаимодействия с Конституционным Судом впервые были обозначены в Регламенте Правительства 1998 г., хотя в целом они вытекали из закона «О Конституционном суде Российской Федерации». В случае признания им федеральных законов или их отдельных положений неконституционными правительство обязано в пределах своих полномочий принять меры по обеспечению должного правового регулирования затронутых судебным решением общественных отношений.

Интересы правительства в Конституционном Суде могли представлять как сам премьер, так и лица, назначенные им из числа адвокатов или имеющих ученую степень по юридической специальности.

Как и в судах общей и арбитражной юрисдикции, к участию в рассмотрении дел Конституционным Судом стали привлекать представителей федеральных органов исполнительной власти. Координация их деятельности была возложена на полномочного представителя правительства.

12 марта 2001 г. полномочный представитель Правительства РФ в Конституционном Суде стал самостоятельным институтом. Обеспечение его деятельности из ведения Министерства юстиции было передано в аппарат правительства.

Взаимодействие правительства с судами связано не только с осуществлением правосудия. Оно заключается также в совместной разработке проекта федерального бюджета в части финансирования судов, что предусмотрено Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

Взаимодействие Правительства РФ с органами исполнительной власти субъектов РФ. По предметам ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему. Можно выделить несколько направлений и форм осуществления Правительством РФ своих полномочий по взаимодействию с региональными органами исполнительной власти.

Первое направление предполагает информирование регионов о подготовке решений по предметам совместного ведения.

Правительство России направляет в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ проекты своих решений. В свою очередь, их предложения по этим проектам подлежат обязательному рассмотрению в федеральном правительстве.

Второе направление заключается в контроле за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенным к ведению федерального центра и его полномочиям по предметам совместного ведения. Одним из способов его осуществления является внесение Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, противоречащих Конституции и федеральному законодательству или нарушающих права и свободы человека и гражданина. Одновременно Правительство РФ обеспечивает соблюдение федеральными органами

исполнительной власти прав региональных органов исполнительной власти.

Третье направление — координация совместной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, которая имеет различные организационные формы. Одна из них — рабочие совещания с руководителями региональных органов исполнительной власти.

Правительство РФ не только координирует деятельность органов исполнительной власти по предметам соответствующей компетенции, но и в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными и региональными ведомствами. Для этого создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Акты Правительства РФ и порядок их подготовки. Правительство издает свои акты на основании и во исполнение Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента России.

Акты, имеющие нормативный характер, правительство издает в форме постановления. Они могут регламентировать как вопросы, отнесенные к его ведению в области государственного управления в целом, так и внутреннюю организацию деятельности кабинета министров. Так, постановлением, например, утверждается его регламент.

Акты ненормативного характера по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений, в частности ими утверждается структура аппарата правительства.

Правительство РФ принимает также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового значения. В основном они носят информационный или декларативный характер.

Порядок подготовки актов правительства устанавливается его регламентом и отдельными постановлениями, а некоторые вопросы регламентируются указами президента.

Первоначально инициировать принятие правительственного акта могли не только члены Кабинета Министров, но и руководители других федеральных ведомств, а также иные органы государственной власти. Им наделены только члены кабинета министров и руководители тех федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых непосредственно руководят президент или правительство.

Одной из обязательных процедур подготовки правительственных актов является их предварительное согласование, которое предусматривает две стадии. Первая — это согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями.

Ответственность за его проведение возлагается на того, кто инициирует этот проект.

После этого следует вторая стадия согласования. Проекты всех нормативных актов до внесения в правительство подлежат обязательному согласованию с Министерством юстиции РФ. Другим федеральным органом исполнительной власти, принимающим участие в согласовании проектов правительственных актов, является Министерство финансов РФ.

Проекты актов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должны согласовываться с региональными органами государственной власти.

Выносимые на обсуждение проекты актов должны поступать в правительство вместе с пояснительной запиской и сопроводительным письмом. В случае если принятие постановления или распоряжения влечет за собой изменения других актов правительства, эти изменения необходимо включить в проект готовящегося акта или представить в виде отдельного документа одновременно с ним.

Проекты актов, внесенные в правительство с нарушением правил, подлежат возврату.

Особый порядок подготовки предусмотрен для актов, принимаемых правительством (в пределах его полномочий), по вопросам, которые отнесены российской Конституцией к ведению президента.

Постановления и распоряжения подписывает премьер, и они обязательны к исполнению на всей территории РФ. Они подлежат обязательному опубликованию, за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения, относящиеся к государственной тайне или конфиденциального характера.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования правительственных постановлений и распоряжений осуществляет Аппарат Правительства Российской Федерации.

4.5. Федеральные органы исполнительной власти

Конституция не дает однозначного ответа на вопрос о том, кто утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. В ней лишь указано, что глава правительства вносит президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Содержание понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, исходя из практики их использования в нормативных актах, заключается в следующем:

— под системой понимается совокупность организационно-правовых форм органов государственного управления с указанием их компетенции и характера деятельности;

— под структурой понимается — перечень конкретных органов исполнительной власти с указанием их организационно-правовой формы и подчиненности.

Первоначально, «по умолчанию», будучи главой исполнительной власти, систему и структуру федеральных органов исполнительной власти устанавливал сам президент.

После принятия Конституции президент подписал Указ № 66 от 10 января 1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»). Все органы власти делились на две группы — федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты, федеральные службы, федеральные агентства, федеральные надзоры и другие органы. При этом государственные комитеты и комитеты наделялись одинаковым статусом, что не могло не вызвать сложности в ходе применения указа.

Существенная корректировка организационно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти была проведена Указом Президента РФ № 1176 от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти».

Во-первых, ликвидировались федеральные инспекции и комитеты. Во-вторых, иначе формулировались функции и компетенция оставшихся федеральных органов исполнительной власти.

Последний дореформенный указ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» был принят 17 мая 2000 г. В него, как и прежде, неоднократно вносились изменения, последнее — 16 июня 2003 г.

Централизованная плановая экономика оставила в наследство обширный по функциям, структуре и размерам государственный аппарат. За десятилетний переходный период к нему прибавились институты регулирования рыночных отношений: налоговая полиция, регистрационные палаты, реестровые службы, банковский надзор, комиссии по контролю за выпуском и обращением ценных бумаг и другие.

В результате административная система значительно усложнилась, а компетенция отдельных ее звеньев изрядно запуталась.

Большинство из них прошли через переименование, упразднение, сокращение, укрупнение, разукрупнение.

Административная реформа. Системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Административная реформа в своем осмыслении прошла несколько этапов. Начало было положено созданием 7 мая 1997 г. Комиссии по разработке Программы государственного строительства, которая подготовила три варианта ее концепции, более 12 редакций. Впоследствии именно они стали «стартовой» площадкой административных преобразований, сформулировав основные цели: преодоление недоверия к власти, четкое функциональное деление федеральных органов исполнительной власти и, следовательно, перестройка всей их системы и структуры.

Идея трехзвенной системы исполнительной власти (равно как и сокращение министерств) содержалась уже в первых законченных проектах административной реформы, разработанных к 1998 г.

Подготовка к проведению реформы началась в Администрации Президента Российской Федерации.

Новая система и структура федеральных органов исполнительной власти были оформлены Указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Нововведением стало создание трехзвенной системы: министерство, федеральная служба и федеральное агентство.

В основу деления на виды органов исполнительной власти были положены функции и полномочия.

Все федеральные органы исполнительной власти разделены на три группы:

— министерства и подведомственные им федеральные агентства и службы, а также федеральные агентства и федеральные службы, руководство которыми осуществляет президент;

— министерства и подведомственные им федеральные агентства и службы, а также федеральные агентства и федеральные службы, руководство которыми осуществляет правительство;

— федеральные агентства и федеральные службы, руководство которыми непосредственно осуществляет правительство.

Для каждого федерального органа исполнительной власти основным документом, определяющим сферу его компетенции, полномочий и порядок деятельности, является положение. О федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми осуществляет президент, оно утверждается Президентом РФ, а о федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми осуществляет правительство, — Правительством РФ.

Основное звено системы федеральных органов исполнительной власти — федеральные министерства. Их значение подчеркивается еще и тем, что руководители (министры) являются членами правительства.

Министерство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Под функцией принятия нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами общеобязательных правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Министерства имеют право самостоятельно осуществлять правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, которые регламентируются только федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами президента и правительства.

Министерства не вправе выполнять правоприменительные функции, а также функции по контролю и надзору, управлению государст-

венным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами президента и постановлениями правительства. Следует отметить, что если в отношении «правительственных» министерств такая практика встречается нечасто и является скорее исключением, то «президентские» министерства абсолютно все наделены дополнительными функциями, в том числе по управлению государственным имуществом, контролю и надзору, оказанию государственных услуг. Таким образом, функции и полномочия этих министерств выходят за рамки министерской компетенции. Однако с правовой точки зрения они санкционированы соответствующими постановлениями правительства или указами президента об утверждении положений об этих министерствах.

Вторым видом федеральных органов исполнительной власти являются федеральные службы. На них возложены функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Службы могут издавать индивидуальные правовые акты, но они не имеют права осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование. Правда, как и в случае с министерствами, допускается, что указами президента и постановлениями правительства возможны отступления от правил. Предусматривается два вида контроля и надзора: плановый и внеплановый. Первый проводится с периодичностью, установленной федеральными законами, актами президента и правительства, второй — в целях проверки исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений и в иных случаях, установленных федеральным законодательством. При этом органы государственного контроля и надзора не вправе приостанавливать деятельность лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и юридических лиц, а также прекращать эксплуатацию агрегатов, зданий или сооружений, проведение отдельных работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Такой подход ограничивает административное вмешательство государственных органов в коммерческую и иную деятельность негосударственных структур.

Согласно положениям о службах они наделены правом выдачи разрешений (лицензий) на определенный вид деятельности юридиче-

ским лицам и гражданам. К ведению служб относятся регистрация актов, документов, прав, объектов, а также ведение реестров и регистров. Федеральные службы могут применять предусмотренные законодательством меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на пресечение нарушений обязательных требований и т.д. Некоторые, например Федеральная налоговая служба, также имеют право устанавливать или утверждать типовые формы документов, используемые при осуществлении контрольных и надзорных функций.

Ряду служб предоставлены полномочия по оказанию государственных услуг. Федеральные службы, руководство которыми осуществляет правительство, находятся несколько в ином положении. Они, по сути, соединяют функции служб и министерств. В положениях о Федеральной антимонопольной службе, Федеральной службе государственной статистики и других, например, говорится, что они реализуют функции по принятию нормативных правовых актов в соответствующей сфере деятельности.

Особое положение и у некоторых служб, подведомственных «президентским» министерствам. Для Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной миграционной службы свойственны, например, правоприменительные функции. Исключительно функции контроля и надзора выполняют только две федеральные службы, подведомственные Министерству обороны: по военно-техническому сотрудничеству и по оборонному заказу.

К третьему виду федеральных органов исполнительной власти относятся федеральные агентства. Их функции определены «от противного» по отношению к федеральным службам: они не могут осуществлять функции контроля и надзора, опять же за исключением случаев, установленных указами президента или постановлениями правительства. За ними закреплены функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственной собственностью и правоприменительные функции, которые первоначально трактовались как издание индивидуальных правовых актов и ведение реестров, регистров, кадастров.

Осуществляя функции по управлению государственным имуществом, федеральные агентства реализуют полномочия собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного феде-

ральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству. Они также управляют находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ. Как правило, почти все агентства выступают в роли государственного заказчика.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами либо непосредственно, либо через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области здравоохранения, социальной защиты населения и других областях, установленных федеральными законами.

Таким образом, во-первых, признается, что к оказанию государственных услуг федеральные агентства могут привлекать и негосударственные организации, а во-вторых, наблюдается некоторое сужение этого понятия, так как под ним подразумеваются только функции по обслуживанию населения.

На практике оказание государственных услуг предполагает достаточно разнообразные полномочия, которые осуществляют федеральные агентства в соответствии со своей компетенцией.

Дальнейшее развитие понятие «оказание государственных услуг» получило в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, который был утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 от 19 января 2005 г. «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с ним государственные услуги предоставляются на основании требований к их качеству и доступности, которые устанавливаются федеральным законодательством. Большие полномочия имеют агентства, руководство которыми непосредственно осуществляет правительство. Они являются не только органами управления государственным имуществом и оказания государственных услуг, что свойственно федеральным агентствам, но еще и выполняют «министерские» функции по нормативно-правовому регулированию и обеспечению реализации государственной политики в установленных сферах деятельности. Такие полномочия имеют, например, Феде-

ральное космическое агентство, Федеральное агентство по туризму и др.

Помимо функций, свойственных определенному виду федеральных органов исполнительной власти, можно выделить и общие, характерные для всех, полномочия.

И министерства, и агентства, и службы имеют право запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по соответствующей компетенции; привлекать к разработке вопросов научные и иные организации; создавать координационные и совещательные органы. Все федеральные органы исполнительной власти выступают получателями и распорядителями бюджетных средств, выделяемых на их содержание. Министерство, кроме этого, координирует деятельность государственных внебюджетных фондов.

Федеральные органы исполнительной власти также имеют право утверждать знаки отличия и награждать ими своих служащих, а министерства — создавать свои печатные органы. Все федеральные органы исполнительной власти могут проводить конкурсы и заключать государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд министерства, а также на проведение научно-исследовательских работ для решения различных государственных задач.

Схожими являются и полномочия, связанные с обеспечением их собственной деятельности. К ним относятся: организация делопроизводства, комплектование, хранение, учет и использование архивных документов, образовавшихся в результате деятельности; взаимодействие с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности; профессиональная подготовка работников министерства, организация приема граждан и др.

Все федеральные органы исполнительной власти полномочны осуществлять контроль за деятельностью своих территориальных органов.

Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. В общих чертах порядок взаимодействия федеральных министерств и подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств определен упоминавшимся выше указом Прези-

дента от 9 марта 2004 г. Из него следует, что министерствам предоставлены достаточно широкие полномочия, обобщенные понятием «координация и контроль», которые условно можно разделить на несколько групп.

Первая включает утверждение плана и показателей деятельности служб и агентств, а также отчета об их исполнении, дачу поручений и контроль их исполнения. Министерства вносят в правительство проекты положений о службах и агентствах, нормативные акты, относящиеся к его или их сферам деятельности.

Кроме того, осуществляя функцию контроля, они имеют право отменять любое противоречащее федеральному законодательству решение агентства и службы, если иной порядок не предусмотрен законодательством.

Другая группа представлена кадровыми полномочиями: назначение на должность и освобождение от должности по представлению руководителей служб и агентств их заместителей, представление правительству предложений о предельной штатной численности, фонде оплаты труда их работников.

По отношению к подведомственным службам и агентствам министерства также наделяются финансовыми полномочиями. Они вносят в Министерство финансов предложения по формированию федерального бюджета и финансированию служб и агентств.

Новый подход к решению проблемы был представлен в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, который был утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. Подобный документ в России был принят впервые, что свидетельствует о стремлении к нормативному регулированию принципов и форм реализации функций, возложенных на федеральные органы исполнительной власти.

При сохранении общих направлений координации и контроля деятельности подведомственных служб и агентств полномочия министров несколько расширены. Они могут давать поручения не только по вопросам установленной сферы деятельности, но и по устранению нарушений, выявленных в процессе контроля и координации их деятельности.

Конкретизированы и дополнены кадровые полномочия министров. За ними закреплено назначение на должность и освобождение от

нее руководителей территориальных органов подведомственных им служб и агентств. Правда, делать это они должны по представлению руководителей последних.

Министры представляют в правительство предложения о наложении дисциплинарных взысканий на руководителей служб и агентств, а также и об их поощрении. Они могут самостоятельно принимать решение о премировании, установлении надбавок к должностным окладам и об оказании им материальной помощи. Командирование и уход в отпуск руководителей подведомственных служб и агентств осуществляются только по решению соответствующего министра.

С министром должны согласовываться проекты регламентов агентств и служб. Вообще службы и агентства, находящиеся в ведении министерства, и их территориальные органы при осуществлении своей деятельности наряду с федеральным законодательством руководствуются актами самого министерства, в том числе приказами министра, издаваемыми в порядке контроля и координации их деятельности.

Помимо «внутреннего» взаимодействия типовым регламентом закрепляются принципы и механизм иных форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Министерства взаимодействуют с иными органами исполнительной власти при разработке нормативных правовых актов, в том числе с подведомственными службами и агентствами.

Организационное устройство федеральных органов власти.

Структура федеральных органов исполнительной власти отличается громоздкостью и непостоянством. Долгое время она не была регламентирована на правительственном уровне.

Попытка упорядочить структуру центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти была предпринята постановлением Правительства РФ № 1094 от 5 ноября 1995 г. «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти. В нем говорилось о трех видах подразделений: департаменты, управления, отделы.

Департаменты создавались на основании правительственного решения в министерствах и иных органах исполнительной власти, имеющих равный ему статус, а в исключительных случаях в государственных комитетах.

Задачи же управления и отдела определены не были. В департаменте и управлении предусматривалось не менее трех отделов.

В ходе административной реформы впервые получили свое нормативное закрепление общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Соответствующий типовый регламент был утвержден постановлением Правительства РФ № 452 от 28 июля 2005 г. «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти». Принятый в развитие другого — Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, он стал первым подобным документом за всю историю современной России.

На основании типовых регламентов федеральные органы исполнительной власти должны разрабатывать и принимать свои регламенты внутренней организации.

Структура и штатное расписание центрального аппарата федерального органа исполнительной власти утверждаются его руководителем в пределах фонда оплаты труда и численности служащих, установленных актами президента или правительства. При этом должен учитываться Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы. Он был утвержден 31 декабря 2005 г. Структура центрального аппарата федерального органа исполнительной власти включает руководство (руководителя и его заместителей), помощников (советников) руководителя и структурные подразделения по основным направлениям деятельности.

В министерствах это департаменты, а в службах и агентствах управления. В свою очередь, в департаментах и управлениях образуются отделы.

Типовым регламентом допускается возможность создания в федеральных органах коллегий, координационных и совещательных органов, рабочих групп.

На руководителя (эта должность может называться по-разному — министр, директор и т.п.) возложены организация работы федерального органа исполнительной власти и персональная ответственность за выполнение государственных функций, реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Он выполняет также представительские функции в отношениях с другими органами государственной власти, гражданами и организациями.

В качестве постоянно действующего совещательного органа в федеральном органе исполнительной власти образуется коллегия. Ее состав и порядок работы определяются руководителем федерального органа исполнительной власти и утверждаются приказом. В нее могут быть включены и представители иных федеральных органов исполнительной власти. Принятые на заседании коллегии решения оформляются протоколом. Документы к заседаниям коллегии, среди которых материалы по обсуждаемому вопросу и проект протокола заседания, готовят структурные подразделения федерального органа исполнительной власти.

Сферы деятельности и компетенция департамента и управления, являющихся основными структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, определяются в их положениях, которые утверждает руководитель федерального органа исполнительной власти. В их штатное расписание входят как должности федеральной государственной гражданской службы, так и должности, к ним не относящиеся. Возглавляет департамент директор, управление — начальник, назначаемые руководителем федерального органа исполнительной власти. Информация обо всех назначениях в 10-дневный срок направляется в Аппарат Правительства России.

Особое место в структуре федерального органа исполнительной власти отводится юридической службе, которая может иметь различную организационно-правовую форму (департамент, управление, отдел). Типовое положение о юридической службе появилось 2 апреля 2002 г. Это до сих пор единственное типовое положение о структурном подразделении федерального органа исполнительной власти, утвержденное на уровне правительства.

Другое структурное подразделение, характерное для всех федеральных органов исполнительной власти, — служба документационного обеспечения управления. Как правило, она действует на правах самостоятельного структурного подразделения.

Координационные органы создаются в виде комиссий, а совещательные — советов. Они образуются заинтересованными органами исполнительной власти для обеспечения согласованных действий при решении определенного круга задач. Возглавляет их обычно руководитель одного из министерств или иного ведомства, а организационно-техническим обеспечением занимаются их аппараты.

Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти предусматривается еще одна форма межведомственной организации деятельности — рабочие комиссии. Они создаются для подготовки документов межведомственного значения, в том числе проектов нормативных правовых актов.

Для координации работы по конкретному направлению руководители федеральных органов исполнительной власти могут создавать внутриведомственные научно-технические и экспертные советы.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти осуществляют свои полномочия на территории субъектов Российской Федерации через создаваемые ими территориальные органы. Такая конструкция реализации полномочий федеральных органов обусловлена предметами их ведения.

Территориальные органы федеральных министерств и ведомств создавались по согласованию с администрациями краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. По согласованию с главами субъектов РФ назначались и их руководители. Основные задачи и функции территориальных органов определялись исходя из задач и функций соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с учетом конкретных особенностей регионов.

Конституция Российской Федерации 1993 г. подтвердила право федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные структуры и назначать соответствующих должностных лиц. В целях повышения эффективности деятельности территориальных органов и их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ в 1998 г. были образованы региональные коллегии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Создавались они в качестве совещательных органов при полномочном представителе президента в регионе. Возложенные на региональную коллегию задачи имели двоякий характер. С одной стороны, она являлась связующим звеном между президентским институтом в лице его представителя и органами исполнительной власти, действующими на территории субъектов РФ.

Региональная коллегия, в частности, занималась анализом экономической, политической и социальной ситуации в регионе. На ее рас-

смотрение поступали предложения органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, а также общественных объединений и граждан по вопросам, отнесенным к компетенции президента и федеральных органов исполнительной власти. Ее основной формой работы были заседания. Решения коллегии оформлялись протоколами. Организационно-техническое и документационное обеспечение ее деятельности было возложено на аппарат полномочного представителя Президента РФ в регионе.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти могут создаваться в качестве окружных, межрегиональных, региональных (в границах субъекта РФ), межрайонных, городских или районных органов.

Их полномочия на отдельных территориях могут осуществляться представителями федеральных министерств и ведомств, которые являются государственными служащими и занимают должности в центральном аппарате.

В соответствии с новой структурой федеральных органов исполнительной власти скорректирован порядок назначения руководителей территориальных органов. От согласования кандидатуры на должность руководителя территориального органа с региональными властями, которое было предусмотрено ранее, отказались. Однако обещанное президентом расширение полномочий губернаторов заставило пересмотреть данный вопрос. Действительно, при назначении, например, руководителя УВД той или иной области министр внутренних дел должен заранее предложить губернатору кандидатуру на указанную должность. При этом за губернатором сохраняется право не согласиться с ней.

Руководителей районных, межтерриториальных и иных территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти назначает самостоятельно федеральный центр без каких-либо оговорок. В первую очередь к ним относятся структурные подразделения ФСБ России, Министерства обороны РФ и др.

Учитывая изменение их задач и функций, федеральные органы исполнительной власти могут иметь на уровне региона не собственно территориальные подразделения, а подразделения каких-либо контрольно-надзорных служб. Ространснадзор, например, представлен отделениями Российской транспортной инспекции.

Порядок и условия взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в той или иной сфере определяются правительством. Одними из первых в августе 2005 г. были утверждены такие правила в области налогов и сборов.

Территориальные подразделения федеральных органов, действуя на территории субъектов РФ, не входят в систему их исполнительной власти. Они сохраняют вертикальную подчиненность и ответственность, являясь организационным звеном федеральных органов исполнительной власти.

Акты федеральных органов исполнительной власти, их регистрация, опубликование и вступление в силу. Основной формой реализации задач и функций органов исполнительной власти служат правовые акты управления, издание которых практикуется и другими органами, но именно в системе исполнительной власти они играют одну из важнейших ролей.

Значительное место среди них занимают организационно-правовые (положения, инструкции, штатное расписание) и распорядительные (постановление, распоряжение, приказ) документы.

Типовым регламентом внутренней организации, например, установлен порядок подготовки и оформления их решений. Предусматриваются два вида актов: протокол и приказ.

Протоколом оформляются решения, принятые на совещании у руководителя федерального органа исполнительной власти или его заместителя, а также на заседании коллегии. После совещания копии протоколов рассылают исполнителям, главным образом в течение суток, а содержащие срочные или оперативные поручения — незамедлительно.

В отличие от протокола единолично принятые решения оформляются приказом, хотя допускается, что законодательством может быть предусмотрен и иной вид акта.

Все правовые акты управления исходя из юридических свойств делятся на индивидуальные и нормативные.

Индивидуальные акты отличаются тем, что с их помощью решаются конкретные вопросы, возникающие в сфере государственного управления, и все они персонифицированы, т.е. направлены на конкретных субъектов. Например, таким актом будет приказ о назначении определенного лица на ту или иную должность и т.д.

В нормативных актах, напротив, содержатся нормы, регулирующие однотипные управленческие общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения в сфере государственного управления. Они рассчитаны на длительное применение (исполнение) и не имеют конкретного, т.е. персонифицированного, адресата. Таким актом, например, может быть приказ об утверждении регламента федеральной службы.

Нормативные акты являются наиболее емким выражением реализации исполнительной власти.

Правовые акты управления только тогда выполняют свою роль, когда они действуют, т.е. вызывают юридические последствия

Правом издания нормативных правовых актов наделяются исключительно сами федеральные органы исполнительной власти. Их структурные подразделения и территориальные органы делать это не вправе. В ходе административной реформы это положение было уточнено. В связи с изменением системы федеральных органов исполнительной власти и попыткой разграничения их функций правом издания нормативных правовых актов наделяются только министерства, а о возможности их издания

агентствами и службами должно быть непосредственное указание в актах президента и правительства. Как свидетельствует практика, они содержатся уже в их положениях.

Существуют жесткие сроки издания актов во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений президента, постановлений и распоряжений правительства. На это отводится не более одного месяца. Особенно подчеркивается, что разработка нормативных актов должна носить взвешенный характер, основываться на анализе действующего законодательства и практики применения.

Согласование нормативного правового акта оформляется визами.

В соответствии с Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти нормативные правовые акты министерства, относящиеся к сферам ведения подведомственных ему служб и агентств, должны быть представлены им на заключение.

Нормативные правовые акты подписывает руководитель федерального органа исполнительной власти. Все акты федеральных органов исполнительной власти можно разделить на две группы: подлежащие государственной регистрации и не требующие таковой.

Государственной регистрации подлежат три категории (в отличие от прежних двух) нормативных правовых актов независимо от срока их действия, в том числе составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера:

- затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;

- устанавливающие правовой статус организаций;

- имеющие межведомственный характер.

Не подлежат представлению на государственную регистрацию акты:

- персонального характера (о назначении на должность или освобождении от нее, о поощрении или наложении взыскания и т.п.);

- действие которых исчерпывается однократным применением, акты, срок действия которых истек, акты оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

- доводящие решения вышестоящих государственных органов до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;

- направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;

- рекомендательного характера.

На государственную регистрацию ведомственные нормативные акты должны направляться не позднее, чем через десять дней со дня их подписания (утверждения). Сама же регистрация производится в срок до пятнадцати дней с даты получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен, но не более чем на десять дней, а в исключительных случаях — до одного месяца.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если:

- он не соответствует законодательству РФ;

- выходит за пределы компетенции органа (или должностного лица), его издавшего;

- ущемляет права граждан, либо возлагает на них не предусмотренные законодательством обязанности.

В этом случае нормативный акт возвращается издавшему его федеральному органу исполнительной власти.

Руководитель федерального органа исполнительной власти в течение 10 дней с момента получения отказа в государственной регистрации должен издать документ об его отмене.

Для актов, прошедших государственную регистрацию, установлен порядок опубликования и вступления в силу и регламентируется Указом Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с ним все акты, прошедшие государственную регистрацию, в течение 10 дней подлежат обязательной публикации, за исключением тех, что содержат сведения, составляющие государственную тайну.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, но прошедшие государственную регистрацию, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок.

Федеральные органы исполнительной власти могут направлять для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты считаются не вступившими в силу и применяться не могут. Таким образом, государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти является неотъемлемой частью механизма правового регулирования процедуры принятия управленческих решений и важнейшим элементом практической управленческой деятельности, поскольку она придает документу юридическую силу.

4.6. Судебная система Российской Федерации

Становление судебной власти в России. Общая характеристика судебной системы. Становление судебной власти в самостоятельном качестве — процесс сложный и длительный. Ведь две другие ветви, а также само государство должны не только самоограничиться, но и согласиться с тем, что их действия могут быть оценены судами с точки зрения законности и соблюдения законных интересов граждан. Неудивительно, что в Российской Федерации судебная реформа одна из самых пролонгированных во времени.

Судебная власть на основе законов призвана разрешать возникающие конфликты между государственными органами, государством и гражданами, самими гражданами, юридическими лицами и т.д. Кроме того, она должна контролировать конституционность законов и иных правовых актов, правоприменительную практику, защищать права граждан в их взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами, а также устанавливать наиболее значимые юридические факты и т.д.

После принятия новой Конституции РФ судебная реформа не утратила своей актуальности. Разработка ее основных направлений и мероприятий сосредоточилась в президентских структурах.

В конце 1994 г. при главе государства был образован Совет по судебной реформе, призванный содействовать формированию государственной политики в этой области.

Он занимался подготовкой научно обоснованных прогнозов развития судебной системы, анализировал существующее ее состояние и кадровое обеспечение, участвовал в разработке проектов нормативных актов по вопросам судебной реформы, выполнял иную аналитическую работу (Указ Президента РФ № 2100 от 22 ноября 1994 г. «О мерах по реализации Концепции судебной реформы в Российской Федерации»).

В него вошли представители министерств и ведомств, высших учебных заведений, специалисты и представители судейского сообщества. Наиболее значимым результатом деятельности совета стала разработка Концепции правовой реформы в Российской Федерации.

На вторую половину 1990-х гг. приходится пик принятия законов о судебной системе. Наибольшее значение имел Федеральный кон-

ституционный закон № 1-ФКЗ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», который конкретизировал соответствующие статьи Конституции. В его развитие были приняты законы о судебных приставах, о мировых судьях в Российской Федерации, о военных судах в Российской Федерации, о финансировании судов Российской Федерации и др.

Особенно высоко специалисты оценили закон о мировых судьях: предполагалось, что они возьмут на себя решение около 60% гражданских и 20% уголовных дел.

Столь интенсивная нормотворческая деятельность требовала изменений в организации совещательных и иных органов, задействованных в этой работе.

В октябре 1997 г. Совет по судебной реформе преобразовали в Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия.

Состояние судебной системы в стране тем не менее оставляло желать лучшего. К середине 2000 г. один судья приходился почти на 10 тыс. человек, в то время как во Франции — на 6 тыс., в ФРГ — на 4 тыс., в Англии — на 3 тыс. проживающих.

Создание правовой базы судебной системы в Российской Федерации тем не менее не завершено. Она еще в стадии своего оформления: 14 марта 2002 г. принят Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», 20 августа 2004 г. — «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Конституция РФ несколько изменила формулировку: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Судебная власть осуществляется судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства в сотрудничестве с институтами государства и общества.

Под судебной системой понимается установленная российской Конституцией и принятым на ее основании федеральным конституционным законом совокупность судов различных уровней, организованных и действующих в соответствии с их компетенцией, с учетом

федеративного и административно-территориального деления страны.

Современная судебная система закреплена Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и включает федеральные суды и суды субъектов РФ. Перечень судов, установленный законом, носит исчерпывающий характер, создание чрезвычайных судов не допускается.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ; верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

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

Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации») разработан в связи с объединением Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»).

Судебная власть в Российской Федерации едина, вследствие чего установлено единство судебной системы, которое выражается в следующем: финансирование федеральных судов и мировых судей осуществляется из федерального бюджета; законодательно закреплён единый статус судей всех судов; всеми федеральными и мировыми судьями соблюдаются установленные правила судопроизводства; судебные решения, вступившие в силу, обязательны для исполнения на всей территории страны; всеми судами применяются Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные законы, обще-

принятые принципы и нормы международного права и международные договоры РФ.

Однако для судов субъектов РФ характерны некоторые особенности их организации и деятельности. Например, правила судопроизводства в конституционных (уставных) судах устанавливает не федеральный законодатель, а сам субъект РФ. Он же осуществляет и их финансирование.

Регламентация полномочий и порядка деятельности мировых судей, в свою очередь, отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В частности, региональными законами устанавливается порядок производства по некоторым делам об административных правонарушениях.

Организационные связи между судами регулируются законодательством о судостроительстве, функциональные — законодательством о судопроизводстве.

С точки зрения организационных связей систему судов одной юрисдикции принято делить на звенья. Под звеном судебной системы понимаются суды, наделенные одинаковой компетенцией, включающей все многообразие функций судебной власти. Традиционно говорят о трех звеньях: основное, среднее и высшее.

Для судов общей юрисдикции основное звено — районный суд; среднее — верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов; высшее — Верховный Суд РФ.

Свои звенья выделяются и в системе арбитражных судов: основное звено — арбитражные суды субъектов РФ; среднее — окружные и апелляционные арбитражные суды.

Не образуют систему, т.е. не могут рассматриваться как звенья единого целого, только суды конституционной юрисдикции.

Правосудие в первой инстанции — это рассмотрение дела по существу: уголовного дела в целях осуждения или оправдания подсудимого, а гражданского или арбитражного — для удовлетворения или отказа в иске. Дела в первой инстанции рассматривают суды всех звеньев. Выбор конкретного суда происходит на основании федерального законодательства.

Кассационное рассмотрение дела осуществляется, главным образом, в судах второго звена. В уголовном и гражданском судопроиз-

водстве кассация возможна только в отношении не вступивших в законную силу решений, а в арбитражном судопроизводстве, напротив, только вступивших в силу решений.

По итогам рассмотрения кассационной жалобы дается оценка законности, обоснованности и справедливости приговора или решения суда первой инстанции.

Апелляционная инстанция предполагает проверку не вступивших в силу приговоров и решений. В России она предусматривается в двух случаях: по делам, рассмотренным мировыми судьями, и по арбитражным спорам. Отличия апелляции от кассации еле уловимы, но все же они есть. Отменив решение суда первой инстанции, апелляционный суд одновременно может рассмотреть дело заново с вынесением нового решения или приговора.

Конституционный Суд РФ. Деятельность Суда регламентируется Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». 7 февраля 1995 г. Совет Федерации избрал последнего, 19-го по счету, судью Конституционного Суда. Таким образом, потребовалось более полугода, чтобы утвердить в должности шесть судей — 13 судей старого состава сохранили свои полномочия.

Конституционный Суд является органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Как и прежде, основное направление его деятельности проверка соответствия законов и нормативных актов президента, Совета Федерации и Государственной Думы, а также Правительства РФ. При этом необходимо учитывать, что проверке подлежат только сами нормативные акты, а не деятельность этих органов.

Право обращения в Конституционный Суд имеет Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы (1\5 часть), Верховный Суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

К компетенции Конституционного Суда относится рассмотрение дел по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. В отличие от прежнего закона проверке подлежит не правоприменительная практика, а сам примененный или подлежащий применению закон.

Правом на обращение с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод имеют граждане, чьи права и свободы нарушаются этими законами, а также объединения граждан.

У Конституционного суда есть исключительное право толкования российской Конституции. Такое толкование является официальным и обязательным. Конституционный Суд участвует в импичменте Президента РФ. Не реже одного раза в год он обращается к Федеральному Собранию с посланием о состоянии конституционной законности в стране, основываясь на результатах своей работы.

Конституционный Суд состоит из 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению президента. К ним предъявляются особые требования, как возрастные, так и профессиональные.

Судей может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Кандидатура каждого судьи рассматривается в индивидуальном порядке, утверждается тайным голосованием большинством голосов от общего числа членов палаты.

Судья считается вступившим в должность с момента принесения им присяги в торжественной обстановке на заседании Совета Федерации: «Клянусь честно и добросовестно исполнять обязанности судьи Конституционного Суда Российской Федерации, подчиняясь при этом только Конституции Российской Федерации, ничему и никому более».

Срок полномочий судьи увеличен до 15 лет, а предельный возраст — до 70 лет. При этом не допускается назначение на второй срок. Решение о прекращении полномочий судьи принимает Конституционный Суд, и оно направляется Президенту России и в Совет Федерации.

Председателя Конституционного Суда избирают сами судьи на закрытом пленарном заседании. Он выполняет организационные функции.

Помимо председателя в Конституционном Суде есть еще две выборные должности: заместитель председателя и судья-секретарь, ко-

торый контролирует работу секретариата по различным направлениям. Срок полномочий на выборных должностях (в отличие от бессрочного прежде) — три года, однако он может быть продлен. Досрочное прекращение полномочий возможно по инициативе не менее чем пяти судей, считающих, что председатель, его заместители или судья-секретарь недобросовестно исполняют свои обязанности. Этот вопрос решается на пленарном заседании большинством (не менее 2/3) голосов.

Конституционный Суд состоит из двух палат, включающих соответственно десять и девять судей.

Формирование их персонального состава осуществляется на пленарном заседании путем жеребьевки.

Введение палатной структуры заметно увеличило «пропускную» способность суда.

В процессе своей деятельности Конституционный Суд создает различные вспомогательные структуры из числа судей. Возможно создание рабочих групп, в частности для подготовки материалов к законопроекту, инициированному Конституционным Судом, и др. Научно-аналитическая и методическая работа сосредоточена в научно-консультативном совете.

Деятельность Конституционного Суда обеспечивает его аппарат, в который входят секретариат и другие структурные подразделения. Секретариат выполняет всю техническую работу, систематически анализирует состояние дел по исполнению решений суда. Деятельность суда освещается собственной пресс-службой.

Материально-техническое, социально-бытовое и иное обеспечение деятельности Конституционного Суда еще в сентябре 1995 г. было возложено на Управление делами Президента РФ, а расходы на его содержание предусмотрены отдельной строкой федерального бюджета.

Конституционное судопроизводство регламентируется непосредственно Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» и разработанным на его основании Регламентом Конституционного Суда (принят 1 марта 1995 г.).

Основной формой осуществления полномочий (рассмотрение и решение дел) являются пленарные заседания и заседания палат. В пленарных заседаниях участвуют все судьи, в заседаниях палат только судьи, входящие в их состав. Рассмотрение вопросов на пленарном

заседании и заседании палат равноценно. На пленарном заседании Конституционный Суд вправе рассмотреть любой вопрос, который сочтет нужным, однако есть вопросы, которые могут быть решены только на пленарном заседании:

- дела о соответствии конституций республик и уставов субъектов РФ Конституции РФ;

- толкование Конституции РФ;

- заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения президенту в государственной измене или совершении им иного тяжкого преступления.

Только на пленарных заседаниях рассматриваются и вопросы внутренней организации суда, принимается послание Федеральному Собранию и решается вопрос о выступлении с законодательной инициативой. Поводом к рассмотрению дела является обращение в форме запроса, ходатайства или жалобы. Требования к содержанию обращений и составу документов, которые должны быть к ним приложены, установлены законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституционное судопроизводство, как и любое другое складывается из нескольких этапов: предварительного рассмотрения обращения, подготовки дела к слушанию, непосредственно самого рассмотрения дела, вынесения решения.

В соответствии с содержанием обращения дело рассматривается на пленарном заседании либо заседании палаты. Все заседания протоколируются и стенографируются. Регламентом установлены определенные требования к протоколу заседания.

Решение, принятое как на пленарном заседании, так и на заседании палаты, является решением Конституционного Суда.

Все решения принимаются открытым голосованием большинством голосов. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Исключение составляет только решение о толковании Конституции. Оно принимается 2/3 голосов.

Решения Конституционного Суда оформляются правовыми актами, исчерпывающий перечень которых приводится в самом законе: постановления, заключения, определения и решения.

Постановлением именуется итоговое решение, принятое как на пленарном заседании, так и заседаниях палат по существу любого

рассматриваемого дела, кроме дел, связанных с процедурой импичмента президенту. Решение о соблюдении порядка выдвижения обвинения Президенту РФ — заключение.

Постановление и заключение принимаются только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению. Они излагаются в виде отдельных документов, а обязательным указанием мотивов их принятия и соблюдением установленных законом и регламентом требований к структуре и оформлению.

Все иные решения, принимаемые в процессе конституционного судопроизводства, называются определениями. Их оглашают на заседании и заносят в протокол.

На заседаниях Конституционного Суда принимаются также решения по вопросам организации его деятельности, в частности ими оформляются выборы председателя, утверждаются составы палат, регламент и т.д.

Все принятые постановления и заключения не позднее чем в двухнедельный срок со дня их подписания в обязательном порядке направляются судьям Конституционного Суда, сторонам процесса, президенту, Совету Федерации, Государственной Думе, правительству, уполномоченному по правам человека, Верховному Суду, Генеральному прокурору, министру юстиции.

Одновременно они подлежат опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, которых касается принятое решение. Официальным считается опубликование решений Конституционного Суда в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а также «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Российской газете».

Любое решение Конституционного Суда является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после провозглашения.

Его особенность заключается в том, что оно не отменяет акт, а признает его неконституционным, т.е. недействительным. Российским законодательством установлена обязанность государственных органов и должностных лиц привести такие акты в соответствие с Конституцией РФ. Они должны быть либо отменены, либо изменены в определенные сроки (от 2 до 6 месяцев).

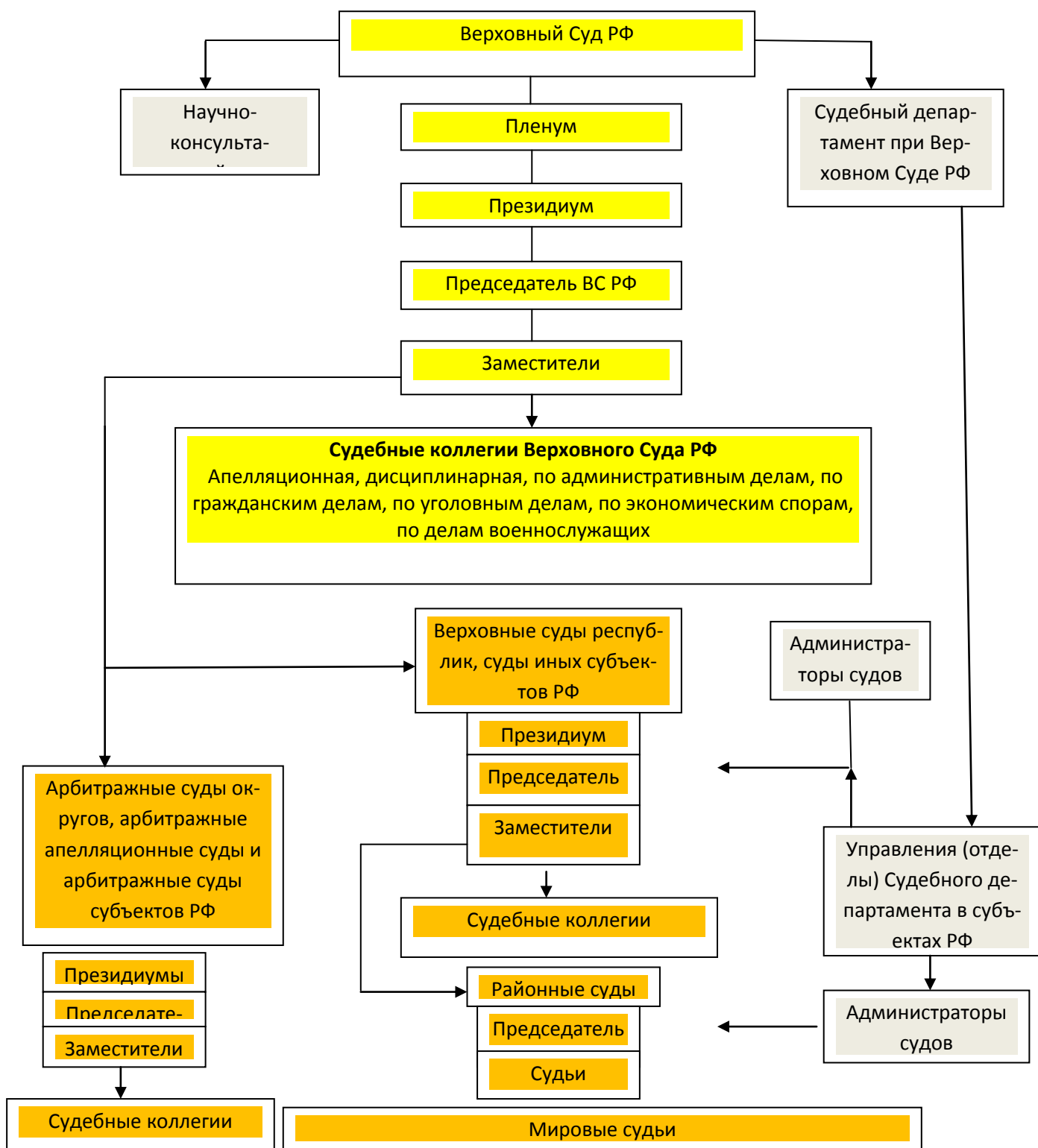


Рис. 4.6. Верховный Суд РФ и его структурные подразделения

Неисполнение решения суда влечет ответственность, установленную конкретным законодательным актом.

Единство системы судов общей юрисдикции обеспечивается функциональной взаимосвязью. Исторически так сложилось, что разграничение судов на звенья проводится исходя из общественной значимости дел, отнесенных к их компетенции.

Верховный Суд РФ (рис. 4.6.) — высшее звено системы судов общей юрисдикции. Он осуществляет судебную власть на всей территории страны, выступая при этом в двух качествах: с одной стороны, как орган правосудия, а с другой — как высший орган судебной власти, наделенный определенными полномочиями по отношению к нижестоящим судам и взаимодействующий с другими органами государственной власти РФ.

Федеральным конституционным законом определяются полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда. Установлены основы компетенции Верховного Суда по рассмотрению гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, уголовных, административных и иных дел в качестве суда надзорной инстанции, а также в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом. Впервые в одном нормативном правовом акте установлен перечень категорий дел, подсудных Верховному Суду РФ в качестве суда первой инстанции.

В связи с объединением Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда предусматривается образование Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда. Кроме того, вместо Военной коллегии Верховного Суда создается Судебная коллегия по де-

лам военнослужащих Верховного Суда, а вместо Дисциплинарного судебного присутствия создается Дисциплинарная коллегия Верховного Суда в качестве судебной коллегии Верховного Суда. Федеральным конституционным законом уточнена компетенция Пленума Верховного Суда, Президиума Верховного Суда и Председателя Верховного Суда. В соответствии с Федеральным конституционным законом местом постоянного пребывания Верховного Суда определен Санкт-Петербург. Кроме того, Президент подписал Федеральный закон от 5 февраля 2014 г. № 16-ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации”», а также Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”»).

Как судебный орган Верховный Суд рассматривает дела во всех трех инстанциях: по существу, кассационной и надзорной.

Достаточно большой объем работы у Верховного Суда в сфере надзорного производства. В отношении всех судов общей юрисдикции оно осуществляется коллегиями, за исключением собственных решений, которые рассматриваются в президиуме.

В качестве высшего судебного органа Верховный Суд обобщает судебную практику и дает разъяснения по вопросам применения законодательства.

Средним звеном судов общей юрисдикции являются верховные суды республик, краевые (областные) суды, суды городов федерального значения, автономной области и автономных округов, т.е. суды, созданные на уровне субъектов РФ.

Подчеркнем, что при этом они относятся к федеральным судам, а не региональным. Эти суды, с одной стороны, выполняют функцию судебного надзора за деятельностью районных судов, а с другой — сами подлежат надзору со стороны Верховного Суда как высшего судебного органа.

Суды среднего звена рассматривают уголовные, гражданские и административные дела в качестве судов первой, кассационной и надзорной инстанций.

В кассационном порядке суды среднего звена рассматривают жалобы и представления на решения и приговоры районных судов, а в надзорном — районных судов и мировых судей.

Основным звеном системы судов общей юрисдикции являются районные суды, которые действуют на территории судебного района, обычно совпадающего с территорией административно-территориальной единицы (города, района, района в городе).

Состав и структура судов общей юрисдикции. Организационное устройство судов общей юрисдикции уже на протяжении многих десятилетий отличается определенной стабильностью. В основе их построения лежат форма осуществления правосудия и характер рассматриваемых дел.

Суды всех звеньев имеют схожую структуру, а существующие отличия продиктованы дополнительными полномочиями (они есть, например, у Верховного Суда) и численным составом (что влияет на структурирование районных судов).

Статус Верховного Суда РФ как высшего судебного органа подчеркивается созданием в его структуре Пленума — подразделения, которого нет в иных судах. Он не является судебной инстанцией, т.е. не рассматривает судебные дела.

Еще одна функция Пленума связана с наделением Верховного Суда правом законодательной инициативы: он санкционирует внесение инициативных законодательных представлений в Федеральное Собрание. Другой сферой его деятельности является решение организационных вопросов, касающихся работы Верховного Суда.

При Верховном Суде РФ функционирует научно-консультативный совет. В него входят члены Верховного Суда, научные работники, представители других юридических ведомств. Он занимается изучением вопросов, возникающих в судебной практике, и разработкой соответствующих рекомендаций, учитываемых пленумом при работе над проектами разъяснений о применении законодательства.

Суды всех звеньев возглавляет председатель, который выступает в двух качествах. Во-первых, он принимает участие в осуществлении правосудия, например в работе коллегии, во-вторых руководит деятельностью суда и представляет его в отношении с органами государ-

ственной власти, общественными организациями и судейского сообщества.

Председатель Верховного Суда РФ и его заместители назначаются на должность сроком на шесть лет.

Председатели судов среднего и основного звеньев и их заместители назначаются на должность указом Президента РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключениях квалификационных коллегий судей. Срок их полномочий такой же, как в Верховном Суде РФ.

В Верховном Суде РФ и судах среднего звена образуется Президиум — это структурное подразделение которое рассматривает дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а также занимается изучением и обобщением судебной практики, анализом судебной статистики и некоторыми вопросами организации работы судебных коллегий. Его заседания проводятся, как правило, не реже одного раза в месяц.

В районных судах коллегии могут не создаваться. Более того, суды основного звена бывают односоставными, т.е. состоят вообще из одного судьи, который одновременно является и его председателем. Чаще всего в организации районных судов используется один из принципов: зональный, предметный или смешанный.

При зональном подходе территория района делится на зоны, т.е. участки по количеству судей, которые рассматривают и уголовные, и гражданские, и административные дела.

Предметный (функциональный) принцип предполагает, напротив, закрепление за каждым судьей определенной группы дел.

При смешанном принципе (предметно-зональном) судьи в пределах закрепленной за ними территории специализируются на рассмотрении конкретных категорий уголовных или гражданских дел.

Зональный и предметный принципы организации могут практиковаться одновременно. Смешанный принцип основывается на текущем распределении дел исходя из нагрузки суда.

Верховный Суд РФ создан на основании Конституции, а образование и ликвидация судов среднего и основного звеньев осуществляются федеральными законами.

Полномочия федеральных судей не ограничены каким либо сроком, кроме возраста.

Впервые на законодательном уровне организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции было обозначено в Федеральном законе «О судебной системе Российской Федерации». В нем говорилось, что организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции и органов судейского сообщества и предоставление в их распоряжение необходимых ресурсов должен осуществлять Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Согласно Федеральному закону № 7-ФЗ от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» Судебный департамент при Верховном Суде РФ и входящие в его систему органы организационно обеспечивают деятельность судов и органов судейского сообщества, предоставляют в их распоряжение необходимые ресурсы (Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”»).

Таким образом Судебный департамент при Верховном Суде РФ организационно обеспечивает деятельность федеральных судов общей юрисдикции, системы арбитражных судов и органов судейского сообщества. Отметим, что в компетенцию Судебного департамента не входит обеспечение деятельности самого Верховного Суда. Этим занимается его собственный аппарат. При этом Судебный департамент не относится к судебной власти, поскольку обеспечение деятельности судов не есть проявление их полномочий.

Под организационным обеспечением деятельности судов понимаются мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия. Созданная для этой цели система Судебного департамента включает аппарат самого Судебного департамента; управления (отделы) в субъектах РФ и администраторов судов.

На региональном уровне обеспечением деятельности судов занимается Управление (отдел) Судебного департамента в субъекте РФ — это второе звено системы Судебного департамента. Третьим звеном системы Судебного департамента являются администраторы судов, непосредственно обеспечивающие работу судов. Их деятельность осуществляется в соответствии с положением о них, утвержденном в марте 2003 г.

Институт присяжных заседателей. Введение института присяжных заседателей во многом носило экспериментальный характер. Первоначально, в 1993—1994 гг., они появились лишь в нескольких субъектах Федерации. Такая политика ускорила работу над Федеральным законом № 113-ФЗ от 20 августа 2004 г. «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

С участием присяжных заседателей могут рассматриваться уголовные дела в первой инстанции в Верховном Суде РФ, верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, автономной области и автономных округов, а также окружных (флотских) военных судах.

Вердикт присяжных выносится в совещательной комнате и оглашается старшиной присяжных. При вынесении вердикта о невиновности подсудимого председательствующий объявляет его оправданным.

Арбитражные суды РФ. Конституция РФ определила дальнейшее становление и развитие системы на тот момент еще новых, созданных всего несколько лет назад, арбитражных судов. К их компетенции отнесено разрешение экономических споров, которые могут возникать как из гражданских (например, между предпринимателями), так и административных (например, между предпринимателями и органами государственной власти) правоотношений.

Арбитражные суды являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации. Их организация и деятельность регламентируются Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах Российской Федерации».

Высшее звено системы арбитражных судов — Верховный Суд РФ.

Среднее звено системы арбитражных судов стало нововведением по сравнению с законодательством об арбитражных судах 1991 г. Оно представлено двумя судами: окружными и апелляционными.

Окружные арбитражные суды начали действовать с 1 июля 1995 г. Они образуются по зональному принципу с учетом экономико-географических особенностей регионов. Всего на территории страны действует 10 таких судов: Волго-Вятского, Восточно-Сибирского,

Дальневосточного, Западно-Сибирского, Московского, Поволжского, Северо-Западного, Северо-Кавказского, Уральского и Центрального округов.

Особенностью окружных судов является то, что они не рассматривают дела в качестве суда первой инстанции. К их компетенции относится рассмотрение дел только в кассационной инстанции. В июле 2003 г. в качестве судов среднего звена организовали апелляционные суды, которым передали производство по жалобам на решения, еще не вступившие в свою законную силу. Это было продиктовано потребностью разгрузить нижестоящие арбитражные суды. Ведь с развитием рыночных отношений юридические и физические лица все чаще стали прибегать к судебному порядку разрешения экономических споров. Они проверяют в апелляционном порядке законность и обоснованность судебных актов. В свою очередь, их решения могут быть уже в кассационном порядке пересмотрены арбитражным судом округа. Таким образом, можно сказать, что в системе арбитражных судов каждое звено рассматривается как судебная инстанция.

Федеральное законодательство не предусматривает создания районных арбитражных судов. Поэтому арбитражные суды на уровне субъектов РФ являются судами основного звена. В них рассматриваются в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам, за исключением отнесенных к компетенции Верховного Суда.

Формирование судейского корпуса арбитражных судов происходило в соответствии с общими принципами, установленными Конституцией и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

Структура арбитражных судов фактически схожа со структурой судов общей юрисдикции и характеризуется определенным единообразием: председатель, президиум, коллегии.

Названия коллегий в арбитражных судах соответствуют категориям рассматриваемых дел: по рассмотрению споров, возникающих из гражданских, и по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

В арбитражных судах дела в первой инстанции в основном рассматриваются единолично, а в порядке надзора коллегиально.

Порядок работы арбитражных судов установлен регламентом, действие которого распространяется на суды всех звеньев.

Созданный в каждом арбитражном суде аппарат организует предварительный досудебный прием лиц, участвующих в деле; проверяет уплату государственных пошлин и выдает документы; ведет учет движения дел, сроков их прохождения; осуществляет хранение дел и выполняет иные функции.

Акты судебных органов. Деятельность судебных органов находит выражение в различных актах, виды которых зависят от того, в какой инстанции они приняты и устанавливают конкретные факты, например право собственности. В этой связи они имеют характер правоустанавливающих документов. Именно это значение судебных решений в последнее время приобретает все больший резонанс. Требования к принятию и оформлению актов судебных органов содержатся в процессуальном законодательстве: Арбитражно-процессуальном, Гражданско-процессуальном и Уголовно-процессуальном кодексах.

Результат рассмотрения гражданских и арбитражных дел в судах первой инстанции оформляется решением, а уголовных — приговором.

Судебные решения вступают в силу с момента их оглашения и действуют на всей территории РФ.

Постановление — акт, который принимается, как правило, президиумами судов при пересмотре судебных решений. Оно может отменять, изменять или оставлять без изменения решение нижестоящего суда. Постановлением также называется и всякий акт, принятый судьей единолично.

Ряд своих решений суды оформляют определением. Этот вид акта они принимают в случае, когда дело не решается по существу. Определением может быть назначена экспертиза, обеспечен иск, прекращено производство по делу и т.д.

Особое место среди судебных актов имеют постановления Пленумов Верховного Суда РФ. В них содержатся разъяснения по вопросам судебной практики, адресованные судам соответствующей юрисдикции. Они подлежат обязательному опубликованию.

Суды субъектов РФ. Необходимость обеспечения верховенства принятых в субъектах РФ конституционных актов послужила дополнительным стимулом для развития конституционной юстиции в регионах.

Ее правовой основой стал Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», который закрепил, с учетом сложившейся практики, направления законодательного регулирования статуса региональных конституционных и уставных судов.

Конституционные (уставные) суды являются судами субъектов РФ, что выражается в особом порядке их формирования, финансирования и законодательной регламентации деятельности.

Эти вопросы решаются на региональном уровне.

Федеральным законодательством устанавливается следующая компетенция судов:

- установление соответствия региональных законов и нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления конституции (устава) субъекта РФ;

- толкование конституции (устава) субъекта РФ.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ входят в единую судебную систему страны и согласно российской Конституции не могут вторгаться в решение вопросов, отнесенных к компетенции Конституционного Суда РФ или других федеральных судов.

В соответствии с дословной формулировкой нормы Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» конституционные (уставные) суды «могут создаваться», т.е. их формирование не является обязательным.

Как правило, этот вопрос решается в конституциях (уставах) субъектов РФ, далее принимается закон, регулирующий порядок их организации и деятельности, и, наконец, формируется сам суд.

Организация и деятельность конституционного (уставного) суда регламентируется соответствующим законом конкретного субъекта РФ.

Судьи избираются на должность областной Думой в индивидуальном порядке тайным голосованием.

Юридическая сила актов конституционных (уставных) судов определяется их местом в судебной системе России. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» они:

- носят государственно-властный характер и являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти,

органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории РФ;

— являются окончательными, немедленно вступают в силу после их оглашения, не могут быть отменены органами исполнительной власти и пересмотрены судом;

— обладают непосредственным действием и не требуют их утверждения другим органом или должностным лицом.

Итоговое решение органов региональной конституционной юстиции, как и Конституционного Суда РФ, оформляется постановлением, а все иные, принимаемые в ходе осуществления правосудия, — определениями. Решения по вопросам организации деятельности могут излагаться в протокольной форме.

Акты конституционных (уставных) судов субъектов РФ публикуются, как правило, в собраниях регионального законодательства и официальных печатных изданиях органов власти.

Мировые судьи. Вопрос о создании института мировых судей обсуждался с самого начала разработки концепции судебной реформы. Однако законодательно он получил свое оформление только в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации». Статьи, регламентирующие организацию и деятельность института мировых судей, имели рамочный характер. Устанавливалось, что они входят в единую судебную систему страны, являются судами субъектов РФ, рассматривают гражданские, административные и уголовные дела, а непосредственной вышестоящей судебной инстанцией для них является районный суд. Порядок наделения полномочиями мировых судей должен был определяться совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

Основные положения закона «О судебной системе Российской Федерации» были развиты и конкретизированы в Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации», который подтвердил дуалистический характер регламентации организационно-правового статуса деятельности мировых судей. Последняя осуществляется как федеральным центром, так и субъектами РФ.

Федеральным законодательством, например, устанавливаются полномочия, порядок создания и деятельности мировых судей. С уче-

том этих положений регионы уже самостоятельно определяют порядок назначения (избрания) и некоторые направления деятельности мировых судей.

Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации по установленным федеральными законами общим правилам судопроизводства, что является неперменным условием единства судебной системы.

Компетенция мировых судей включает их полномочия по рассмотрению уголовных, гражданских и административных дел.

Судья единолично рассматривает в первой инстанции уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, за исключением некоторых преступлений (неосторожные убийства, развратные действия, незаконное предпринимательство) и ряд других дел, не отнесенных к подсудности федеральных судов.

Количество рассмотренных мировыми судьями дел внушительно.

К подсудности мирового судьи отнесены гражданские дела по имущественным спорам при цене иска, не превышающем 50 тыс. руб., большинство дел, возникающих из семейных отношений, если отсутствует спор о детях, и др. Кроме того, мировой судья полномочен рассматривать дела о выдаче судебного приказа. Он выдается по бесспорным требованиям и имеет силу исполнительного документа. Приказ может касаться, например, взыскания денежных сумм или истребования движимого имущества от должника.

Подсудность дел мировому судье регламентируется процессуальным законодательством. Юрисдикция мирового судьи распространяется на конкретный судебный участок, включающий территорию района или его часть.

Мировые судьи либо назначаются (избираются) на должность региональным законодательным собранием, либо избираются населением соответствующего судебного участка. В столице, например, их избирает Московская городская Дума по представлению председателя Московского городского суда, основанному на заключении квалификационной коллегии судей города.

Срок пребывания в должности мирового судьи может быть различным, но он не должен превышать пяти лет. Досрочно свои полномочия он прекращает на тех же основаниях, что и федеральные судьи.

Работу мирового судьи обеспечивает аппарат, структура и штаты которого устанавливаются в порядке, предусмотренном региональным законодательством. При этом работники аппарата являются государственными служащими субъекта Федерации.

Во всех случаях, вступившие в силу постановления мировых судей, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов власти (федеральных, региональных и местного самоуправления), общественных объединений, должностных лиц, юридических лиц и граждан и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

4.7. Прокуратура Российской Федерации

Функции и компетенции органов прокуратуры. Конституция РФ не разрешила проблему о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. Напротив, она породила еще большие споры, включив статью о прокуратуре в главу «Судебная власть».

Функции прокуратуры традиционно делят на две группы: надзор за исполнением законов и иные, причем именно надзорная функция, как правило, рассматривается в качестве основной.

С принятием Конституции РФ была изменена редакция Федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». В соответствии с Законом прокуратура осуществляет:

а) следующие виды надзора:

- за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами власти

- субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами,

а также органами управления и руководителями коммерческих и не коммерческих организаций;

- исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных;

- надзор за исполнением законов судебными приставами (после введения института судебных приставов в конце 1998 г.)

б) иные (кроме надзорной) функции органов прокуратуры:

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- участие в правотворческой деятельности.

Надзорная деятельность осуществляется в определенных организационных формах, которые регламентируются законом о прокуратуре, актами генерального прокурора и иными ведомственными документами.

Самой распространенной является прокурорская проверка. Она характерна для всех отраслей надзора. Проверку делят на плановую и внеплановую. Одной из организационных форм деятельности является участие прокуроров в работе заседаний законодательных и исполнительных органов власти, а также органов местного самоуправления.

Полномочия прокурора при рассмотрении дел в судах регламентируются соответствующими кодексами: Уголовно-процессуальным, Арбитражно-процессуальным, Гражданско-процессуальным. В судах прокурор может выступать в двух качествах: государственного обвинителя в уголовном процессе и одной из сторон — в гражданском и арбитражном.

Закон о прокуратуре наделил органы прокуратуры правом участвовать в правотворческой деятельности государства. Одна из форм ее выражения — внесение в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, своих предложений об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных актов.

На Генеральную прокуратуру возложен выпуск изданий информационного и методического характера по проблемам законности в

российском государстве, в их числе журналы «Законность» и «Следственная практика».

Система органов прокуратуры Прокуратура — единая централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ (рис. 4.7)

В нее входят:

- Генеральная прокуратура РФ;
- прокуратуры субъектов РФ и специализированные прокуратуры, приравненные к ним;
- прокуратуры городов, районов и приравненные к ним специализированные прокуратуры;
- научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий.

Возглавляет всю систему прокуратуры генеральный прокурор, который назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Он несет всю полноту ответственности за работу органов прокуратуры, ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и президенту доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

Высшим звеном является Генеральная прокуратура Российской Федерации. Она, с одной стороны, руководит нижестоящими прокуратурами, а с другой — непосредственно исполняет наиболее важные прокурорские функции по надзору за исполнением законов. Все нижестоящие прокуратуры можно разделить на территориальные и специализированные.

Территориальные прокуратуры образованы в соответствии с федеративным устройством и административно-территориальным делением Российской Федерации.

В каждом субъекте РФ действует прокуратура, название которой аналогично названию субъекта РФ (прокуратура Республики Башкортостан, прокуратура Свердловской области и т.д.).

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» изменил ст. 129 Конституции РФ, согласно которой в настоящее время полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом.

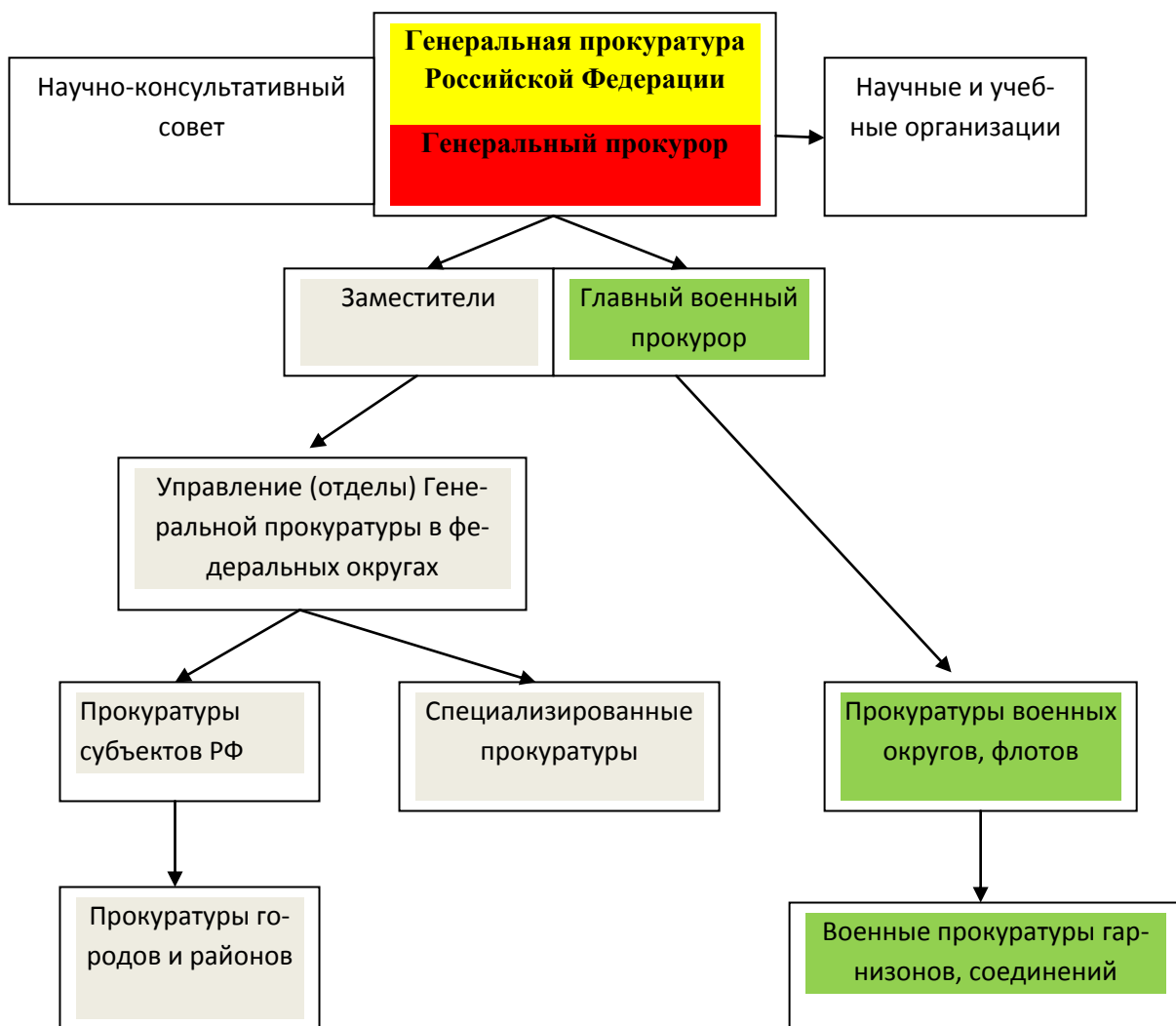


Рис. 4.7. Органы прокуратуры Российской Федерации

Генеральный прокурор РФ и заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ. Прокуроры субъектов РФ освобождаются от должности Президентом РФ.

Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ.

Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Основным и наиболее многочисленным звеном органов прокуратуры являются прокуратуры районов и городов. Они выполняют до 70% объема работы, возложенной на органы прокуратуры. Для оперативного проведения прокурорского надзора в городах — столицах республик, в краевых и областных центрах образуются прокуратуры городов с подчинением им районных прокуратур. В этом случае прокуроры городов обладают функциями руководства и контроля за деятельностью районных прокуратур.

Специализированные прокуратуры строятся по общим для органов прокуратуры принципам: они руководствуются теми же законами, что и территориальные прокуратуры; перед ними стоят общие для всех органов прокуратуры задачи; они используют те же средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Однако они отличаются от территориальных объектов надзора, а также некоторыми особенностями построения системы. В ее основу положен предметно-зональный или экстерриториальный принцип. Это объясняется тем, что существуют определенные сферы жизненно важных для государства и общества правоотношений, которые непосредственно не связаны ни с федеративным, ни административно-территориальным делением.

Экологические правонарушения и их последствия развиваются не по административно-территориальным признакам, а под влиянием экологических, естественно-географических закономерностей (залповый выброс токсичных веществ предприятием, расположенным на значительном расстоянии от места обнаружения, его вредных послед-

ствий). Зачастую они проявляются на другой территории в силу действия экологических законов, например «розы ветров». Так, в результате Чернобыльской аварии пострадала не только Украина, но и в значительной мере ряд областей России и Белоруссии. Многие хищения, повреждения, порча грузов совершаются в одном регионе, а обнаруживаются на значительном удалении от него. Нарушения правил технической эксплуатации транспорта допущены в одном регионе, а последствия (авария, крушение) проявляются в другом. Терроризм, связанный с захватом заложников, уничтожением транспортных средств, организуется и подготавливается нередко в месте отправления авиатехнических средств, а дальнейшие преступные действия осуществляются в других регионах. Таким образом, принцип деятельности специализированных прокуратур заключается в особой компетенции. Все специализированные прокуратуры принято делить на два типа.

Прокуратуры первого типа — военные, транспортные и закрытого административно-территориального образования (по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах).

Органы военной прокуратуры реализуют свои полномочия в Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах военного управления.

На транспортные прокуратуры возлагается надзор за соблюдением законов о безопасности движения всеми предприятиями, организациями, учреждениями железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности (кроме Министерства обороны РФ, особо важных и режимных объектов).

Прокуратуры закрытого административно-территориального образования (по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах) осуществляют надзор на соответствующих территориях или объектах независимо от их ведомственной принадлежности.

Прокуратуры второго типа — природоохранные и по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний. Они действуют и решают задачи наряду с территориальными. В основном специализированные прокуратуры приравниваются к прокуратурам районов и городов. Однако есть исключения. В частности, это Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура и Московская региональ-

ная прокуратура по надзору за исполнением законов на воздушном и водном транспорте. Они обе приравнены к прокуратурам субъектов РФ. Волжская межрайонная природоохранная прокуратура была создана в 1990 г. Это первая в России специализированная природоохранная прокуратура, созданная по бассейновому принципу. Ей подчинены 15 межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в областных республиканских центрах Поволжья, а также городах с наиболее сложной экологической ситуацией. Волжская прокуратура согласовывает свою работу в общей сложности с 14 субъектами РФ, на территорию которых распространяется ее юрисдикция.

Прокуратуры по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний образуются в местах дислокации наиболее крупных исправительных учреждений и выполняют свойственные прокуратуре функции в отношении администрации соответствующих пенитенциарных учреждений. Разграничить полномочия территориальных и специализированных прокуратур на практике оказалось не так просто. Выход был найден в издании приказов генерального прокурора о разграничении компетенции специализированных и территориальных прокуратур.

В Генеральной прокуратуре действует НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. Он является головным научным учреждением России по проблемам криминологии и прокурорского надзора. Кроме того, при Генеральной прокуратуре созданы Институт повышения квалификации руководящих кадров и другие учебные заведения.

Организационное устройство органов прокуратуры. Направления деятельности органов прокуратуры обусловили некоторые особенности их внутренней организации. Во-первых, для них характерно единоначалие, а во-вторых, в организации структурных подразделений доминирует функциональный подход. Можно выделить и еще одну особенность — в силу различных причин отдельные направления деятельности прокуратуры осуществляются не подразделениями, а должностными лицами. Такими структурными единицами являются помощники и старшие помощники прокуроров, сами прокуроры и старшие прокуроры. Органы прокуратуры любого уровня имеют во многом схожую структуру, но есть и определенные отличия. Наибо-

лее близкими по своей организации являются Генеральная прокуратура РФ и прокуратуры субъектов РФ, а также приравненные к ним прокуратуры. В них, несмотря на реализуемый принцип единоначалия, имеет место совещательный орган — коллегия. Она созывается соответствующим прокурором для обсуждения наиболее важных вопросов и концептуальных проблем, касающихся прокурорского надзора. В состав коллегии Генеральной прокуратуры, например, входят: сам генеральный прокурор, его первые заместители и заместители, другие прокурорские работники. Персональный состав коллегии назначается генеральным прокурором. Принятые ею решения приобретают силу ведомственного правового акта после издания на их основании соответствующего приказа прокурора.

Общим для Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ является и подход к формированию структурных подразделений. Это управления и отделы, специализирующиеся на определенных направлениях деятельности. В Генеральной прокуратуре созданы управления: по надзору за соблюдением федерального законодательства; по надзору за расследованием преступлений органами прокуратуры; по обеспечению участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судами и др. Подразделения центрального аппарата Генеральной прокуратуры осуществляют оперативное руководство и контроль в пределах своих полномочий за деятельностью нижестоящих прокуратур.

Вместе с тем в Генеральной прокуратуре есть структурные подразделения, не имеющие аналогов в других органах прокуратуры. Так, для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью Генеральной прокуратуры, действует научно-консультативный совет.

Появление федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента РФ, которые в сотрудничестве с органами прокуратуры осуществляют контроль за соблюдением законодательства региональными органами власти, привело к образованию в структуре Генеральной прокуратуры управлений (отделов) по каждому федеральному округу. Они являются самостоятельными структурными подразделениями, деятельность которых призвана обеспечить соблюдение на территории федеральных округов законов в сфере государственного строительства и федерализма. В отличие от других

структур они сконцентрировали в своих руках не только надзорные, но и существенную часть управленческих полномочий по отношению к прокуратурам субъектов РФ.

В структуру Генеральной прокуратуры на правах одного из подразделений входит Главная военная прокуратура. Ее возглавляет заместитель генерального прокурора — главный военный прокурор. Главная военная прокуратура, в свою очередь, также состоит из управлений и отделов. Нижестоящие органы военной прокуратуры организационно обособлены от территориальных структур и, как уже отмечалось выше, представляют собой специализированный тип прокуратуры. В Генеральной прокуратуре есть и «обеспечивающие» подразделения: Организационное управление, Управление кадров и др. Особенность российской прокуратуры как единой федеральной централизованной системы проявляется в том, что образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются генеральным прокурором. Прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры могут вносить по данному вопросу только свои предложения.

Акты органов прокуратуры Действия и решения прокуратуры находят отражение в документах. Их основные виды обозначены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Одной из особенностей является высочайшая степень формализации, поскольку соблюдение требований по составлению документов является гарантией прав и законных интересов личности, общества и государства. Не случайно в деятельности органов прокуратуры активно используются установленные образцы бланков и форм тех или иных актов.

В процессе реализации полномочий органами прокуратуры создаются различные виды документов.

На противоречащий или не соответствующий закону правовой акт, изданный органом государственной власти, местного самоуправления, общественной организацией или объединением, органами государственного или хозяйственного управления, а также должностными лицами приносится протест прокурора. Условия и порядок принесения прокурором протеста определяются законом о прокуратуре.

Протест приостанавливает действие правового акта. Речь идет главным образом о таких нарушениях закона, как лишение или ограничение права граждан на труд, социальное обеспечение, образование и т.д.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а о его результатах незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Если адресат, кому был направлен протест прокурора, оставил его без ответа или отклонил, то прокурор вправе направить свой протест (который трансформируется в заявление прокурора) в суд.

Акт прокурорского надзора об устранении нарушений закона или их причин — представление прокурора. Оно вносится в государственный орган, общественную, политическую организацию или должностному лицу, полномочному решить этот вопрос. В представлении могут содержаться требования прокурора о привлечении виновных в нарушении закона к дисциплинарной, административной или материальной ответственности.

Представление прокурора в основном рассматривается в течение месяца. Причем если оно будет рассматриваться коллегиальным органом, например коллегией министерства, то прокурору сообщается о дне заседания, чтобы он мог принять в нем участие.

Акт прокурорского реагирования, содержащий требование о привлечении к ответственности правонарушителя (либо уголовной, либо административной), называется постановлением.

Видам ответственности соответствуют и виды постановлений прокурора:

- о возбуждении уголовного дела;
- о возбуждении производства по делу об административном правонарушении.

Существуют определенные требования к форме постановления. При возбуждении уголовного дела прокурор руководствуется Уголовно-процессуальным кодексом, а административного производства — Кодексом об административных правонарушениях.

В 1999 г. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» был дополнен статьей, предусматривающей еще один вид акта прокурорского реагирования — предостережение.

Предостережение принимается прокурором или его заместителем в целях предупреждения правонарушений. Оно возможно только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Предостережение оформляется в письменной форме и объявляется должностному лицу под расписку либо непосредственно в прокуратуре, либо по месту работы.

Генеральный прокурор руководит системой органов прокуратуры и издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры акты в виде приказов, распоряжений, инструкций, положений, указаний.

По ключевым, основополагающим вопросам организации системы прокуратуры, отдельным отраслям прокурорского надзора и порядку реализации мер материального и социального обеспечения ее работников издаются приказы. Приказы Генерального прокурора РФ — один из основных элементов нормативно-правовой базы организации и деятельности всей системы органов прокуратуры.

Среди всего многообразия видов актов Генеральной прокуратуры, встречающихся и в других органах государственной власти (распоряжения, положения, инструкции), есть особенные, характерные только для нее — указания.

Указание — это правовой акт, издаваемый по вопросам организации исполнения приказов, инструкций и других актов, а также по вопросам информационно-методического характера.

Процедура подготовки, согласования, регистрации и учета актов органов прокуратуры, контроля за их исполнением определяется Регламентом Генеральной прокуратуры.

Порядок официального опубликования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ устанавливается приказом генерального прокурора.

**Виктор Павлович ЕГОРОВ,
Алексей Владимирович СЛИНЬКОВ**

**СОВРЕМЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ**

Учебное пособие

Редакция Юридического института МИИТа

Изд. заказ 3	Бумага офсетная	Тираж 40 экз.
Подписано в печать 02.02.2016	Печать трафаретная	Цена договорная
Усл. печ. л. 13,5	Уч.-изд. л. 10,7	Формат 60х84/16

127994, Москва, А — 55, ул. Образцова, 9. стр. 9.