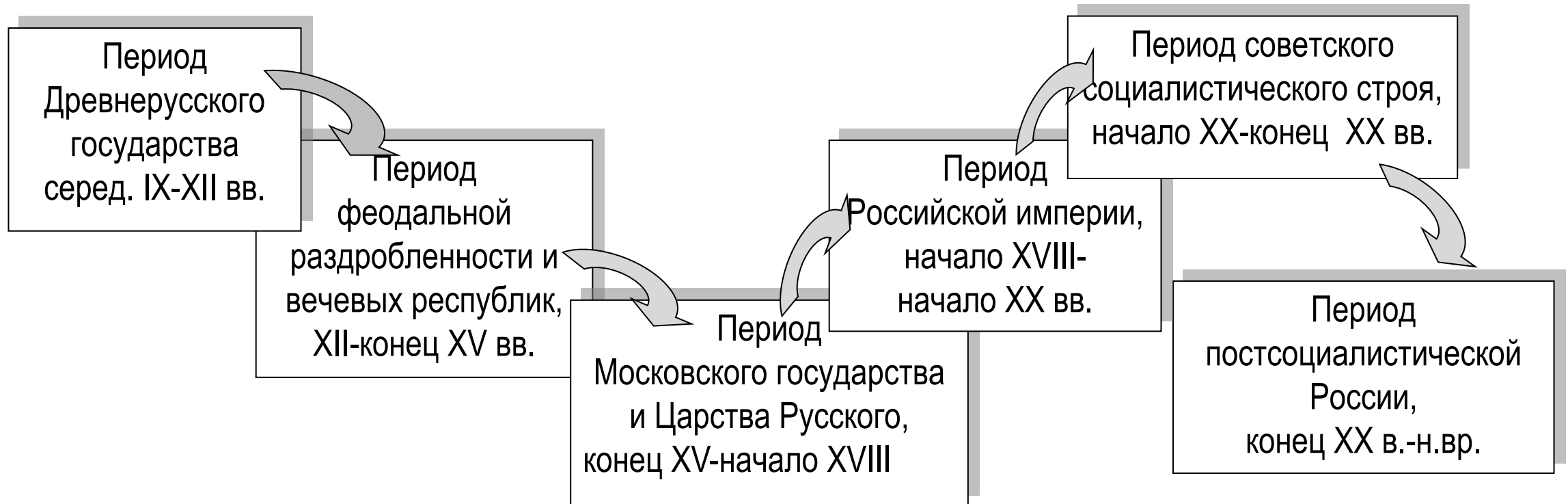


ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Тема 3. Российская Федерация как субъект
управления общественными делами и
субъекты государственной власти**

1. Российская государственность.
2. Конституционно-правовой характер и форма территориального устройства Российской Федерации.
3. Сущностные признаки и основные принципы федерализма.
4. Субъекты Российской Федерации, федеральные округа и оптимизация субъектного состава государства.
5. Система и органы государственной власти.
6. Государственные служащие.
7. Законность и ответственность в деятельности

1. Российская государственность.



Российская Федерация как суверенное государство в соответствии с действующим законодательством является правопреемником и продолжателем Российской империи, Российской Республики, Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) и Союза Советских Социалистических Республик (СССР)».

В настоящее время российская государственность переживает период радикальных реформ. Реформируется система федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, претерпевает изменения территориальное устройство страны, значительные перемены происходят в российском законодательстве.

Новейшая история России несёт в себе комплекс проблем реформирования государственности, начиная от слепого копирования западных образцов управления и заканчивая бессилием государственной власти в решении задач прогрессивного обновления социально-экономических отношений.

Поэтому одной из важнейших задач науки конституционного права должно стать осмысление особенностей и условий в развитии российского государства и права, изучение государственности России как самостоятельного исторического явления, имеющего свою логику развития.

Самостоятельным компонентом государственности является человек – как субъект общественного развития, носитель важнейших видов общественных отношений и ценностей, главная цель функционирования государственности.

Из смысла статьи 2 Конституции РФ следует, что человек, его права и свободы – одна из основ конституционного строя России.

Российская Федерация есть государство:

- демократическое (статья 1); федеративное (часть 1 статьи 1, часть 3 статьи 5 Конституции РФ); правовое (часть 1 статьи 1); с республиканской формой правления (часть 1 статьи 1);
- признающее человека, его права и свободы высшей ценностью (статья 2);
- государство, носителем суверенитета которого является многонациональный народ (часть 1 статьи 3);
- государство, в котором единственным источником власти является многонациональный народ (часть 1 статьи 3);
- государство, суверенитет которого распространяется на всю его территорию (часть 1 статьи 4);
- государство, на всей территории которого верховенство имеют Конституция РФ и федеральные законы (часть 2 статьи 4);
- государство, обеспечивающее целостность и неприкосновенность своей территории (часть 3 статьи 4);
- многосоставное (часть 1 статьи 5);
- государство, устанавливающее своё гражданство (часть 1 статьи 6);
- социальное государство (часть 1 статьи 7);
- государство, признающее местное самоуправление (статья 12);
- государство, признающее идеологическое многообразие (часть 1 статьи 13);
- государство, признающее политическое многообразие, многопартийность (часть 3 статьи 13);
- светское государство (часть 1 статьи 14 Конституции РФ) и др.

Среди представленных характеристик есть одна, значительно ослабляющая российскую государственность и подрывающая связь народа с государством. Российская Федерация – государство, не признающее обязательности государственной идеологии (статья 13).

Дискуссионный характер имеет реализованная в Конституции РФ концепция ресурсов и форм собственности (часть 2 статьи 8; статья 9), благодаря которой земля и другие природные ресурсы «как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (часть 1 статьи 9).

Государственно-территориальные образования – республики в России также отличают:

- демократизм;
- правовой характер государственной власти субъекта РФ;
- республиканская форма правления;
- признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;
- наличие собственных конституций;
- социальный характер;
- признание местного самоуправления;
- светский характер и др.

Например, в Уставе Курской области обнаруживаются следующие характеристики области как административно-территориального образования:

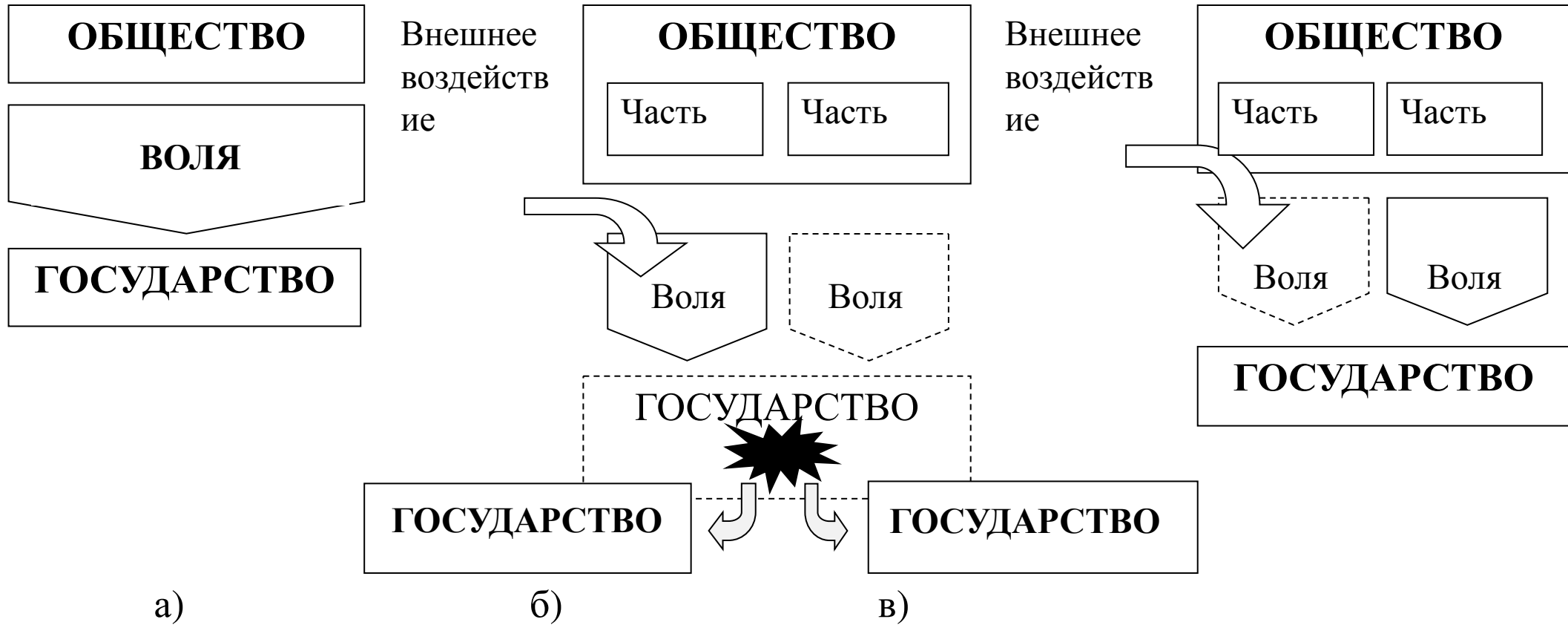
- признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статьи 5);
- осуществление государственной власти в области на основе народовластия (статья 9; часть 2 статьи 10; статья 21 и др.);
- правовой характер государственной власти Курской области (части 1 и 2 статьи 1; статьи 2, 13 и др.);
- признание местного самоуправления (пункт 3) части 1, части 2 и 3 статьи 10; часть 2 статьи 15; часть 1 статьи 19; раздел VII, статьи 59-68 и др.) и др.

Союз Советских Социалистических Республик,
Чехословацкая Социалистическая Республика,
Социалистическая Федеративная Республика Югославия

Республика Косово
Республика Сербия
Республика Украина и т.д.

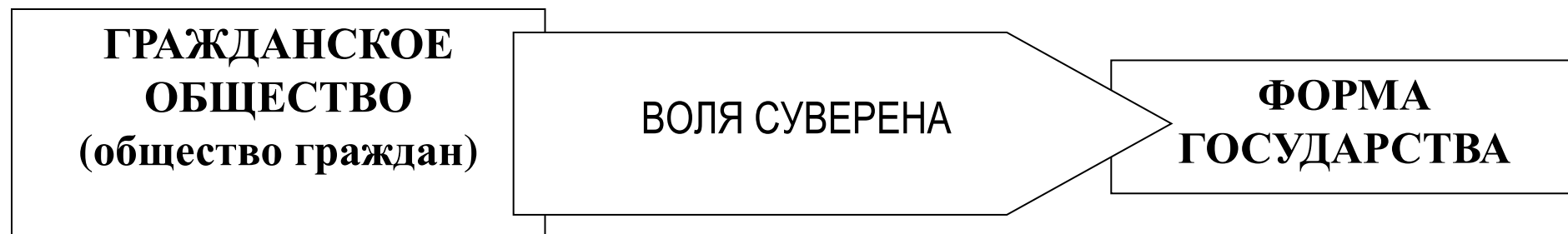
Приднестровская Республика
Донецкая народная Республика
Луганская народная Республика

Проблемы: Китайская народная Республика,
Великобритания, США и др.



**Исторически-эволюционное возникновение государственности
и вероятные пути её развития**

Теоретическое осмысление этих трансформаций подводит нас к выводу о том, что изменение форм государственности (формы правления, формы государственно-территориального устройства, формы государственно-политического режима, формы социально-властных отношений) может происходить без утраты государственности в рамках прогрессирующих внутренних общественно-государственных отношений вполне легитимно при посредстве существующих механизмов избирательного права



Реализация народного суверенитета

2. Конституционно-правовой характер и форма территориального устройства Российской Федерации.

Конституция РФ устанавливает, что (подчеркнуто автором):

(Раздел 1. Глава 1. Основы конституционного строя)

- суверенитет России распространяется на всю её территорию (часть 1 ст. 4);
- Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (часть 2 ст. 4);
- Россия обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (часть 3 ст. 4);
- каждый гражданин РФ обладает на её территории всеми правами и свободами и несёт равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ (часть 2 ст. 6);
- земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 ст. 9);
- Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (часть 1 ст. 15);

(Глава 2. Права и свободы человека и гражданина)

- каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (часть 1 ст. 27);
- чрезвычайное положение на всей территории РФ и в её отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом (часть 2 ст. 56);

(Глава 3. Федеративное устройство)

- территория РФ включает в себя территории её субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (часть 1 ст. 67);
- государственным языком Российской Федерации на всей её территории является русский язык (часть 1 ст. 68);
- в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство и территория Российской Федерации (пункт б) ст. 71);
- в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся особо охраняемые природные территории (пункт д) части 1 ст. 72) и др.

Часть 2 статьи 67 Конституции РФ устанавливает, что «Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права», что означает следующее: в особых случаях юрисдикция Российской Федерации распространяется на территориальное пространство, находящееся за линией государственной границы Российской Федерации.

Существует проблема выражения в нормативно-правовых актах юрисдикционных прав государств на пространство, находящееся над и под земной поверхностью и поверхностью территориальных вод.

Один из примеров – часть 1 статьи 67 Конституции РФ, где говорится о том, что «территория Российской Федерации включает в себя территории её субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними».

3. Сущностные признаки и основные принципы федерализма.

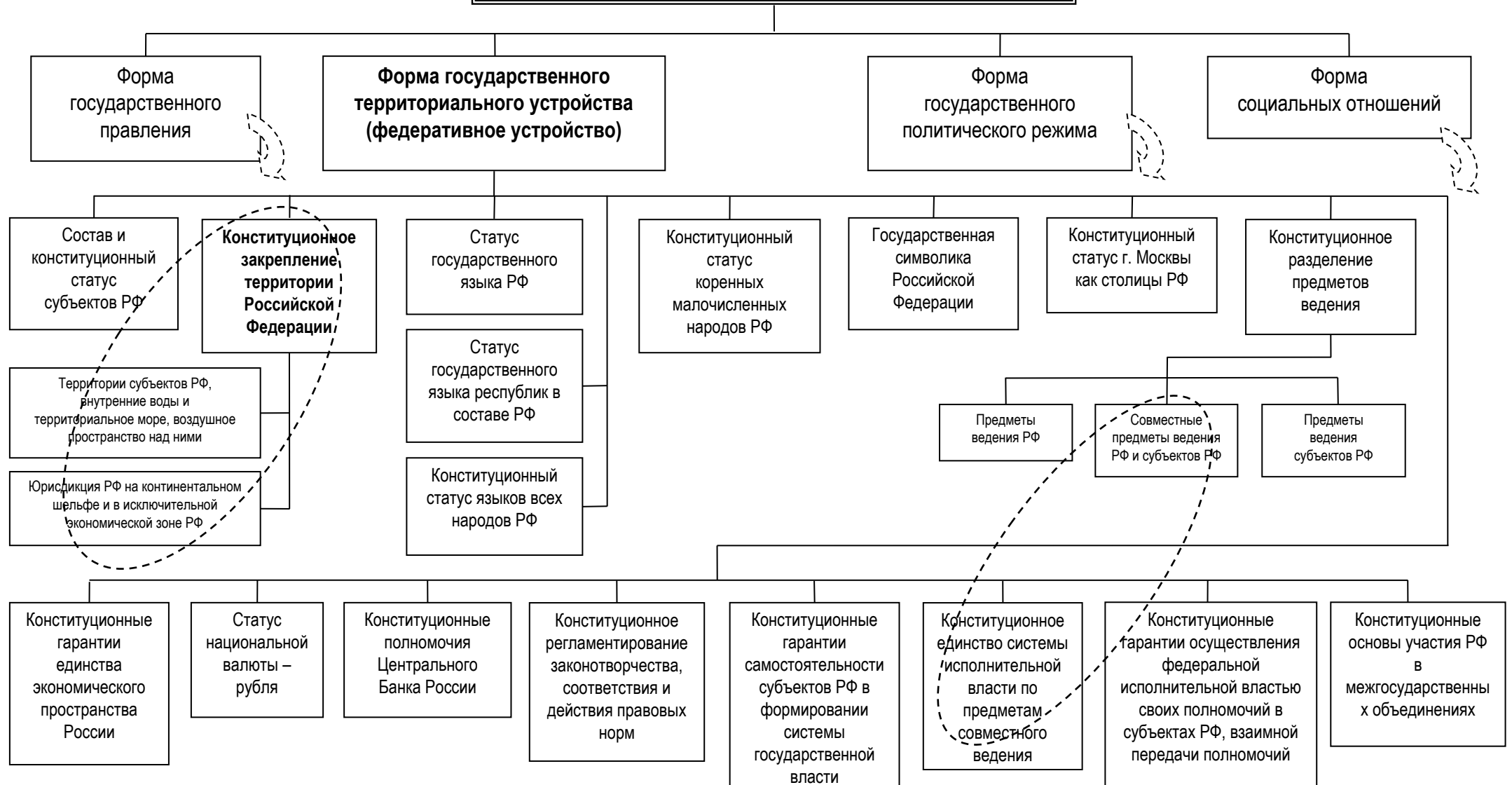
Суть федерализма – примирение двух стремлений народов: к единству и одновременно к сохранению своих особенностей жизни, выражающее устремление к единству, государственно-политическому целому, и независимости части от этого целого.

Конституционные признаки федерализма в России нами были рассмотрены на основе положений главы 3 Конституции РФ.

Отличительные особенности (черты) российского федерализма:

- разделение полномочий между федеральным центром и её субъектами;
- конституционные гарантии территориальной целостности субъектов РФ;
- исключительный контроль федерального центра над внешними сношениями и обороной;
- верховенство центра в принятии поправок к федеральной конституции;
- двухпалатная структура федеральной законодательной власти;
- разделение судебной власти (двухступенчатая система судов: высший федеральный суд и независимые от него суды субъектов Федерации);
- разделение служб.
- демократизацию федеративных отношений;
- коллективное участие объединившихся территорий в решении общефедеральных проблем;
- политическую солидарность;
- субсидиарность при распределении сфер деятельности (возможность взаимной передачи полномочий из соображений целесообразности);

ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА



Основополагающие принципы российского федерализма закреплены главным образом в статье 5 Конституции РФ, а также вытекают из толкования отдельных ее положений. К основополагающим относятся такие принципы российского федерализма:

- построения Российской Федерации на сочетании национально-территориального и территориального начал;
- государственной целостности Российской Федерации;
- равноправия и самоопределения народов в России;
- равноправия субъектов Российской Федерации;
- разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами;
- единства системы государственной власти в России

4. Субъекты Российской Федерации, федеральные округа и оптимизация субъектного состава государства.

Состав субъектов РФ устанавливается в статье 65 Конституции РФ и включает 22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения, включая Москву как столицу Российской Федерации, одну автономную область и 4 автономных округа (85 субъектов РФ с 2015 г.).

Первоначальный вариант государственно-территориального устройства России – 21 республика, 6 краёв, 49 областей, 2 города федерального значения, одна автономная область и 10 автономных округов.

В настоящее время территория страны разделена на 8 федеральных округов:

- Центральный федеральный округ (центр – г. Москва);
- Северо-Западный федеральный округ (центр – г. Санкт-Петербург);
- Южный федеральный округ (центр – Ростов-на-Дону);
- Северо-Кавказский федеральный округ (центр – г. Пятигорск);
- Приволжский федеральный округ (центр – г. Нижний Новгород);
- Уральский федеральный округ (центр – Екатеринбург);
- Сибирский федеральный округ (центр – г. Новосибирск);
- Дальневосточный федеральный округ (центр – г. Хабаровск);
- Крымский федеральный округ (центр – г. Симферополь).



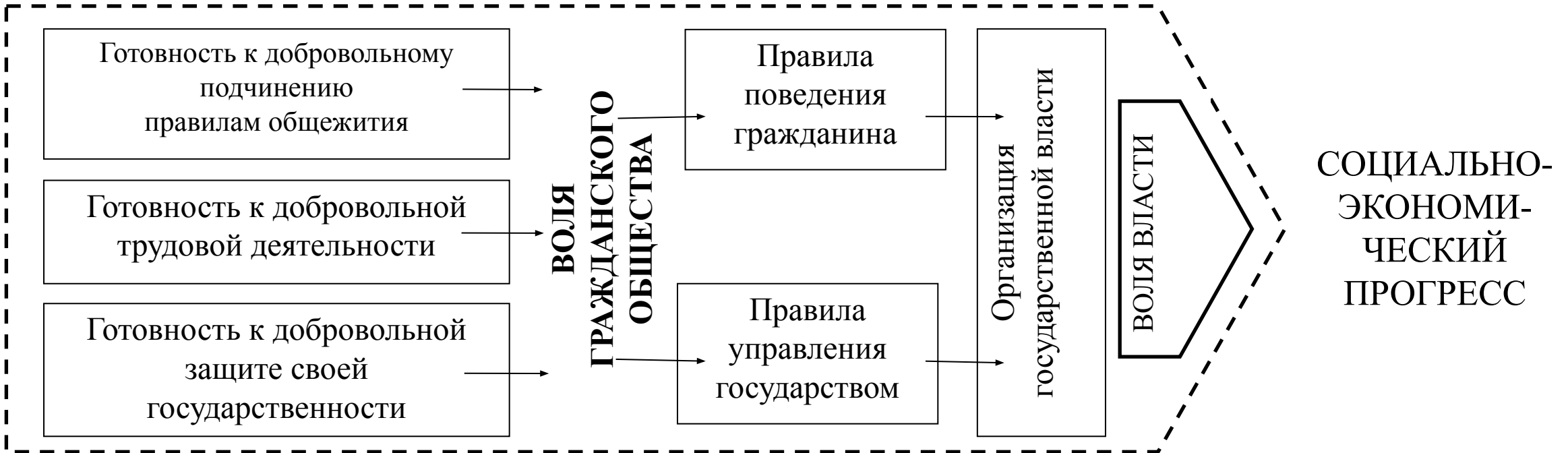


Федеральные округа не имеют статуса конституционно-образованных территорий и являются административно-территориальными частями России. Федеральные округа по своей природе являются административными образованиями, как военные округа или иные регионы (например, ЦЧР)

Существуют проекты реформирования государственно-территориального устройства путём сокращения числа субъектов РФ в 2 или 3 раза. В 2011 году появилась идея создать Столичный федеральный округ в границах Центральной кольцевой автомобильной дороги.

Административно-территориальное управление, включающее аспект развития законодательства, ориентировано на создание крупных административно-территориальных единиц, что объективно создаёт предпосылки для укрупнения субъектов Российской Федерации.

5. Система и органы государственной власти.



Структура и цели волевого устремления социума

В структуру государственного аппарата в соответствии с Конституцией РФ входят:

- органы избирательной власти (статья 3);
- органы государственной власти (часть 2 статьи 3) в составе органов законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 10), в том числе осуществляющих государственную власть Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды (часть 1 статьи 11), а также органы государственной власти, образуемые субъектами РФ (часть 2 статьи 11);
- орган государственного управления денежной системой России (государственный орган) – Центральный Банк Российской Федерации, независимый от других органов государственной власти (части 1 и 2 статьи 75);
- конституционный (государственный) орган в области обеспечения национальной безопасности (пункт ж) статьи 83);
- конституционный орган государственного финансового контроля - Счётная палата Российской Федерации (часть 5 статьи 101);
- конституционный орган государственной защиты прав и свобод граждан – Уполномоченный по правам человека, неподотчётный каким-либо государственным органам и должностным лицам (пункт е) части 1 статьи 103);
- федеральный государственный орган обеспечения деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов, органов судейского сообщества, а также мировых судей – Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации (Федеральный закон от 8.01.1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»), получивший особый статус в системах исполнительной и судебной властей;
- конституционный орган государственного прокурорского надзора – Прокуратура Российской Федерации (статья 129).

Система государственного управления в России предусматривает на случай пересмотра Конституции РФ еще один конституционный орган – Конституционное Собрание Российской Федерации, состав и правовые основы деятельности которого до настоящего времени не определены.

Местное самоуправление не входит в систему государственной власти Российской Федерации, но может осуществлять функции государственного управления в соответствии с действующим законодательством.

Классификация органов государственной власти осуществляется по различным признакам:

по источнику формирования – первичные (например, Государственная Дума Федерального Собрания РФ, формируемая по волеизъявлению народа) и производные (например, Правительство РФ (часть 1 статьи 111 и часть 2 статьи 112 Конституции РФ));

по уровню государственного управления – федеральные органы государственной власти (Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Верховный Суд РФ и др.) и региональные органы государственной власти (например, Президент Чувашской Республики и др.);

по форме осуществления государственно-управленческой деятельности – законодательные, исполнительные, судебные, надзорные и т.д.;

по объёму компетенции – общей компетенции (Президент РФ и др.) и специальной компетенции (Федеральная антимонопольная служба России и др.);

по порядку реализации полномочий – коллегиальные (например, Курская областная Дума) и единоличные (Губернатор области и т.д.).

6. Государственные служащие.

Государственные служащие образуют один из элементов государственного аппарата.

Служебные функции в рамках муниципального управления, связанного с государственным управлением, выполняют и муниципальные служащие.

Правовые основы государственной управленческой деятельности охватывают три блока вопросов:

- 1) статутного положения государственного служащего, которым является гражданин, наделённый полномочиями по непосредственному осуществлению государственных функций** (Федеральные законы от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»; Указ Президента РФ от 5.06.2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»);
- 2) процедурного исполнения функциональных обязанностей** (например, вопросы налогового контроля – Налоговый кодекс РФ и др., вопросы привлечения к административной ответственности – КоАП РФ и т.д.);
- 3) применяемых нормативно-правовых актов** (Гражданский кодекс РФ и др. Кодексы; федеральные законы «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О техническом регулировании» и др.).

7. Законность и ответственность в деятельности публичных органов государственной власти.

Принцип законности в деятельности публичной власти имеет конституционно-правовой характер в силу закрепления основных его составляющих в Конституции РФ, где понятие «законность» упоминается дважды:

- 1) как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ или полномочие федеральных и региональных органов государственной власти – «обеспечение законности» пункт б) части 1 статьи 72;
- 2) как конституционное полномочие Правительства РФ – «осуществляет меры по обеспечению законности» (пункт е) части 1 статьи 114).

Законодатель продемонстрировал различные подходы к нормативному закреплению принципа законности в деятельности органов публичной власти.

Например, законность обозначена первым из принципов деятельности федеральной службы безопасности, но не упоминается буквально или во всеохватывающем значении в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» (статья 19 «Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью» лишь упоминает о полномочии Правительства РФ осуществлять «меры по обеспечению законности»), в Законе РФ от 21.03.1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», Таможенном кодексе РФ (Раздел V «Таможенные органы») и др.

В Конституции РФ понятие «ответственность» используется для выражения политико-моральной ответственности многонационального народа России за своё государство «перед нынешним и будущими поколениями» (преамбула).

В главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» декларируются:

- ответственность любых должностных лиц, в т.ч. публичных органов власти, за сокрытие «фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей» (статья 41);
- недопустимость обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (часть 1 статьи 54);
- недопустимость ответственности лиц «за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением»;
- обратная сила закона, устраняющего или смягчающего ответственность.

Глава 7 «Судебная власть» содержит норму-гарантию, применяемую к судьям, которые не могут привлекаться к уголовной ответственности «иначе как в порядке, определяемом федеральным законом» (часть 2 статьи 122).

Заключительные и переходные положения устанавливают, что высший орган исполнительной власти со дня вступления в силу Конституции (25 декабря 1993 г.) «приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации, и впредь именуется – Правительство Российской Федерации» (пункт 4), а также исключают неприкосновенность депутатов Государственной Думы первого созыва, являющихся одновременно членами Правительства РФ, «в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей» (пункт 9).

**Таким образом, Конституция РФ
прямо не ставит вопрос об
ответственности публичных органов
власти и их должностных лиц
(обобщённо – государства или
муниципалитета) перед сувереном
за результаты управления.**

Конституция РФ об ответственности

Глава 1 «Основы конституционного строя»

часть 4 статьи 3 – «Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону»;

часть 2 статьи 6 – каждый гражданин РФ несёт равные обязанности, предусмотренные конституцией РФ (ответственность как обязанность);

часть 2 статьи 15 – «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ответственность как обязанность);

Глава 2. «Права и свободы человека и гражданина»

- часть 2 статьи 20 – «Смертная казнь впредь до её отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей»;
- часть 2 статьи 22 – «Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению»;
- часть 3 статьи 35 – «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда...»;
- часть 2 статьи 37 – «Принудительный труд запрещён»;
- часть 1 статьи 50 – «Никто не может быть повторно осуждён за одно и то же преступление»;
- часть 3 статьи 50 – «Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания»;
- статья 53 – «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц»;
- часть 1 статьи 54 – «Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет»;
- часть 2 статьи 54 – «Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон»;
- часть 3 статьи 55 – «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»;
- часть 1 статьи 56 – «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия»;
- часть 3 статьи 56 – «Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации»;
- часть 1 статьи 61 – «Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству»;
- часть 2 статьи 62 – «Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации»;
- часть 3 статьи 62 – Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ;
- часть 2 статьи 63 – «В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением»;

Глава 4 «Президент Российской Федерации»

пункт в) статьи 89 – «осуществляет помилование»;

статья 91 – Президент РФ обладает неприкосновенностью»;

статья 93 – ответственность Президента РФ (отрешение от должности);

Глава 5 «Федеральное Собрание»

статья 98 – ответственность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;

статья 109 – ответственность Государственной Думы (может быть распущена Президентом РФ);

Глава 6 «Правительство Российской Федерации»

статья 117 – ответственность Правительства РФ (добровольная отставка или решение об отставке Президента РФ);

Глава 7 «Судебная власть»

часть 2 статьи 121 – «Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом»;

часть 1 статьи 122 – «Судьи неприкосновенны»;

часть 2 статьи 122 – «Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом».

Анализ конституционных положений показывает, что, во-первых, лишь в части 3 статьи 41 прямо говорится об ответственности должностных лиц («Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечёт за собой ответственность в соответствии с федеральным законом»), но нигде не содержится и косвенных указаний на ответственность органов государственной власти или местного самоуправления за результаты управленческой деятельности.

Во-вторых, отсутствует конституционно-правовая ответственность в виде отзыва избранного лица (Президент РФ, депутат).

В-третьих, установлена конституционно-правовая ответственность осуществляющих государственную власть Президента РФ, Государственной Думы и Правительства РФ, а также членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

В-четвёртых, не установлена конституционно-правовая ответственность Совета Федерации и иных субъектов государственной власти с особым конституционно-правовым статусом, а также органов местного самоуправления.

В-пятых, ответственность Президента РФ имеет по сути уголовно-правовой характер, но возведена в ранг конституционно-правовой установлением санкции неуголовного характера (отрешение от должности).

В-шестых, только статья 53 говорит о, по сути, финансовой ответственности государства за причинение вреда незаконными действиями (или бездействием) уполномоченных органов и лиц, но это положение не получило логического завершения в виде закрепления соответствующей обязанности государства и ответственности виновных.

Ключевым нормативным правовым актом федерального уровня, регламентирующим институт конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ, является Федеральный [закон](#) от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», [статья 3.1](#) которого формулирует, однако, только общие (абстрактные) основания и условия конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ.

См.: Ирхин И.В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2011. № 6.

Таким образом, ответственность в деятельности публичных органов власти реализована без должной глубины нормативного выражения.