

Глава 11. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

Система органов государственной власти в России двухуровневая - включает, во-первых, органы государственной власти Российской Федерации (федеральные органы государственной власти), и во-вторых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации (региональные органы государственной власти). Однако с учетом конституционного принципа единства системы государственной власти указанные уровни (подсистемы) не являются полностью изолированными.

Государственную власть на федеральном уровне осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации и федеральные суды. На региональном уровне - органы государственной власти субъектов Российской Федерации, образуемые субъектами самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя России и с достаточно жесткими предписаниями федерального законодательства (Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и др.).

11.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации

Институт президента (от лат. praesidens - сидящий впереди) учрежден более чем в 150 государствах. В России этот пост впервые был учрежден в 1991 году - были приняты соответствующие законы и внесены изменения в Конституцию 1978 года. Однако с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года статус Президента РФ во многом принципиально изменился.

Действующая Конституция РФ, определяя Президента в качестве главы государства (ч. 1 ст. 80), не содержит однозначного ответа на вопрос, к какой из традиционных ветвей государственной власти он относится (это предопределяет и различие подходов, в частности обоснование существования самостоятельной - президентской, арбитражной и иной ветви власти). Однако системный анализ иных конституционных положений (в частности, ст. 10 и ч. 1 ст. 11) и полномочий Президента РФ позволяет заключить, что де-факто глава государства включен в систему исполнительной власти (как и в большинстве государств мира).

Президент РФ избирается на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Отправные положения, касающиеся выборов Президента, содержатся в статье 81 Конституции РФ, а детализация - в Федеральном законе от 10 января 2003 года "О выборах Президента РФ".

Активным избирательным правом на выборах Президента РФ обладают граждане Российской Федерации, достигшие на день голосования 18 лет (за исключением недееспособных и находящихся в местах лишения свободы по приговору суда).

Требования к пассивному избирательному праву (к кандидату в Президенты РФ):

- гражданство Российской Федерации (приобретенное по любому основанию - см. параграф 10.3);
- возрастной ценз - не моложе 35 лет (предельного возраста законодательство не устанавливает; по прежней Конституции кандидат не мог быть старше 65 лет);

- постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет (нет указания на необходимость непрерывного проживания в течение этого срока; кроме того, кандидат может проживать или находиться в период подготовки и проведения выборов Президента РФ за пределами территории Российской Федерации).

Выборы Президента РФ осуществляются по единому (общероссийскому) одномандатному избирательному округу. Для определения результатов выборов применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства - избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей (50% плюс один голос), принявших участие в голосовании. При этом порог явки избирателей для того, чтобы выборы были признаны состоявшимися, составляет 50% от числа избирателей, обладающих активным избирательным правом. Если абсолютного большинства не получил ни один из трех или более кандидатов, то через 21 день проводится повторное голосование (2-й тур) по двум лучшим кандидатурам, получившим в 1-м туре наибольшее число голосов избирателей. Обязательного порога явки при повторном голосовании не устанавливается, и победитель определяется по мажоритарной системе относительного большинства - избранным считается кандидат, получивший больше, чем другой, голосов (но при условии, что количество голосов, поданных за него, больше количества голосов, поданных против всех кандидатов). Если выборы Президента РФ будут признаны несостоявшимися или недействительными, назначаются повторные выборы, которые должны состояться не позднее чем через четыре месяца.

Избранный Президент РФ вступает в должность на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией результатов выборов. При вступлении в должность в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации (на практике круг присутствующих намного шире) Президент РФ приносит народу присягу, текст которой закреплен в части 1 статьи 82 Конституции РФ. Именно с момента принесения присяги приступает к исполнению полномочий избранный Президент РФ и прекращает их исполнение прежний Президент РФ.

Срок полномочий Президента РФ составляет четыре года, при этом одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более двух сроков подряд. Однако Президент РФ может прекратить исполнение полномочий и досрочно. Основаниями досрочного исполнения полномочий Президента РФ являются:

- смерть;
- отставка (то есть добровольный уход с поста, являющийся бесповоротным юридическим фактом);
- стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия (конкретизации этого основания - условий и процедуры определения стойкой неспособности - ни Конституция РФ, ни специальное законодательство не содержит);
- отрешение от должности.

Президент РФ обладает неприкосновенностью, однако при определенных обстоятельствах он может быть отрешен от должности, а после этого быть привлечен к ответственности (в том числе уголовной). Конституционно установленная (ст. 93) процедура отрешения Президента РФ от должности достаточно сложна. В основе досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ может лежать только государственная измена или совершение иного тяжкого преступления (следовательно, совершение других преступлений основанием для отрешения от должности не является). Инициировать процедуру отрешения Президента РФ от должности может группа депутатов Государственной Думы, численностью не менее 1/3 установленного состава (не менее 150 депутатов). В случае поддержки предложения должным количеством депутатов Государственная Дума должна образовать специальную комиссию для установления обстоятельств совершения преступления, сбора доказательств и т.п. При наличии положительного заключения указанной комиссии Государственная Дума квалифицированным большинством (2/3 от установленного числа депутатов, то есть 300) голосов должна выдвинуть обвинение Президенту в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Данное обвинение должно быть подтверждено заключениями Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков преступления и Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. При наличии положительных заключений высших судебных инстанций решение об отрешении Президента РФ от должности должен принять Совет Федерации. Это решение может быть принято квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа установленной численности палаты (119 голосов). Причем решение Советом Федерации должно быть принято в 3-месячный срок с момента выдвижения обвинения Государственной Думой (если в этот срок решение не будет принято, то обвинение считается отклоненным). Таким образом, в процедуре отрешения от должности главы государства участвуют обе палаты парламента и две высших судебных инстанции.

В случае досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ (равно как и тогда, когда Президент РФ свои обязанности выполнять не в состоянии) их временно исполняет Председатель Правительства РФ.

Место Президента РФ в системе государственной власти России (а по большому счету - его социальное назначение и политическая роль в жизни страны в целом) определяется возложенными на него Конституцией РФ (ст. 80) функциями:

- представительская функция (являясь главой суверенного государства, Президент без каких-либо дополнительных полномочий представляет Российскую Федерацию как в международных отношениях, так и внутри страны - в отношениях с субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, различными институтами гражданского общества (политическими партиями и общественными объединениями, конфессиями, объединениями предпринимателей, науки, образования, культуры, спорта, молодежными, ветеранскими организациями, различными диаспорами и т.п.);
- функция гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации;
- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (причем органов государственной власти различных ветвей и уровней);

- определение основных направлений внутренней и внешней политики государства (разумеется, не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами).

Для реализации указанных функций Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы наделяют Президента РФ достаточно широкими полномочиями, которые могут быть объединены в следующие группы:

- полномочия, связанные с формированием других государственных органов и назначением должностных лиц (назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; назначение по представлению Председателя Правительства РФ членов Правительства; принятие решения об отставке Правительства РФ; назначение судей федеральных судов (за исключением судей высших судебных инстанций - Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ); назначение пяти членов Центральной избирательной комиссии РФ и т.д.);

- полномочия по взаимодействию с Федеральным Собранием, участию в законодательном (нормотворческом) процессе, обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти (назначение выборов депутатов Государственной Думы; обладание правом законодательной инициативы; промульгация (подписание и обнародование) федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов о поправках к Конституции РФ; обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства; право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; использование согласительных процедур для преодоления разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между региональными органами государственной власти, включая обращение в суд для разрешения спора и т.д.);

- полномочия в области внешней политики (осуществление руководства внешней политикой Российской Федерации; ведение переговоров и подписание международных договоров Российской Федерации; назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях и др.);

- полномочия в области обороны и безопасности (утверждение военной доктрины; назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил Российской Федерации; выполнение полномочий Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами РФ; введение на всей территории Российской Федерации или в отдельных местностях специальных правовых режимов военного положения (в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 года "О военном положении") или чрезвычайного положения (в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года "О чрезвычайном положении") и т.п.);

- полномочия в сфере правового регулирования статуса личности (решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища; учреждение государственных наград, награждение государственными наградами, присвоение почетных званий, высших воинских и высших специальных званий; осуществление помилования и др.).

11.2. Федеральное Собрание Российской Федерации

Законодательную власть в Российской Федерации (на федеральном уровне) осуществляет Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации. Как и предыдущие Конституции России, действующая Конституция РФ закрепляет двухпалатную структуру парламента - Федеральное Собрание состоит из Совета Федерации и Государственной Думы.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на четыре года непосредственно избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок выборов регламентируется Федеральным законом от 20 декабря 2002 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).

Выборы проводятся с использованием смешанной избирательной системы - половина депутатов (225) избираются в одномандатных избирательных округах по мажоритарной системе относительного большинства, а другая половина - в едином федеральном избирательном округе по пропорциональной избирательной системе (по партийным спискам).

Требования к активному избирательному праву на парламентских выборах те же, что и на выборах Президента РФ, а требования к пассивному избирательному праву (к кандидатам в депутаты) более мягкие: депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста 21 года и не лишенный избирательных прав. Ограничений по количеству переизбраний для депутатов Государственной Думы не устанавливается.

Полномочия Государственной Думы могут быть прекращены Президентом РФ досрочно в трех случаях (все они связаны с преодолением возможного правительственного кризиса и являются частью системы сдержек и противовесов):

- после трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ);

- в случае повторного (в течение трех месяцев) выражения недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ);

- в случае однократного отказа в доверии Правительству РФ при постановке вопроса о доверии Председателем Правительства РФ (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ).

Во втором и третьем случаях роспуск Государственной Думы не является безальтернативным - Президент РФ может и объявить об отставке Правительства РФ. Конституция РФ устанавливает и ограничения для роспуска Государственной Думы - даже при наличии указанных оснований Государственная Дума не может быть распущена в пяти случаях (ч. 3 ст. 92, ч. 3 - 5 ст. 109 Конституции РФ):

- в течение первого года после ее избрания;

- с момента выдвижения обвинения против Президента РФ (в рамках процедуры отрешения последнего от должности) до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

- в период действия на всей территории России военного или чрезвычайного положения;

- в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ;

- исполняющим обязанности Президента РФ.

Конституция РФ содержит лишь отправные моменты, касающиеся состава и порядка формирования Совета Федерации: в верхней палате представлены все субъекты Российской Федерации на паритетных началах - по два представителя, при этом один от представительного, а другой от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (таким образом, при нынешнем составе Российской Федерации численный состав Совета Федерации - 178 членов). В настоящее время Совет Федерации формируется в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 года "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации". Представитель от законодательного органа субъекта Российской Федерации избирается законодательным органом на срок полномочий этого органа, а представитель от исполнительного органа субъекта Российской Федерации назначается главой региона (но при условии отсутствия возражения законодательного органа).

Таким образом, Совет Федерации, в отличие от Государственной Думы, определенного срока полномочий не имеет, обновление его состава осуществляется не разовым порядком, а мягко - в зависимости от региональных выборов и усмотрения региональных органов государственной власти. Ни при каких обстоятельствах верхняя палата Федерального Собрания не может быть распущена.

Основными функциями парламента являются:

- представительство;

- законотворчество;

- контрольная функция.

В реализации этих функций участвуют обе палаты Федерального Собрания (что также свидетельствует о единстве правовой природы законодательного органа России), и реализация функций осуществляется посредством конкретных полномочий палат. Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы закреплены непосредственно в Конституции РФ (ст. 102 и 103 соответственно) в виде закрытого перечня, однако развитие конституционных правоотношений пошло по пути расширения конституционно установленных полномочий палат Федерального Собрания в специальном (отраслевом) законодательстве.

Основной функцией парламента, безусловно, является функция законотворчества. В законодательном процессе участвует множество субъектов, однако основная нагрузка в законотворческой деятельности ложится на нижнюю палату Федерального Собрания - Государственную Думу.

Основными стадиями законодательного процесса являются:

- внесение законопроекта в Государственную Думу;

- рассмотрение законопроекта в Государственной Думе, принятие или отклонение закона;

- рассмотрение закона Советом Федерации, его одобрение или неодобрение;

- подписание и обнародование (промульгация) закона Президентом РФ.

Субъектами права законодательной инициативы являются (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ):

- Президент РФ;

- Совет Федерации;

- депутаты Государственной Думы;

- Правительство РФ;
- законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ - но только по вопросам их ведения.

Все законопроекты вносятся в Государственную Думу. Основная работа над текстом законопроекта ведется в ответственном комитете (с привлечением экспертов, проведением парламентских слушаний, анализом предложений, альтернативных проектов и т.д.). На пленарных заседаниях законопроект по общему правилу обсуждается в трех чтениях (общих правил о сроках рассмотрения законопроектов в Государственной Думе не установлено, некоторые законопроекты находятся на рассмотрении в палате годами). Принятие закона Государственной Думой оформляется постановлением палаты, при этом для принятия федеральных законов требуется абсолютное большинство от общего числа депутатов, а для принятия федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции РФ - квалифицированное большинство (не менее 2/3 от общего числа депутатов).

Все принятые Государственной Думой законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение в Совет Федерации, однако верхняя палата не обязана рассматривать все поступившие из нижней палаты законы, обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат лишь:

- федеральные конституционные законы;
- законы о поправках к Конституции РФ;
- финансовые законы (законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, таможенного регулирования, денежной эмиссии);
- законы о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- законы по вопросам войны и мира, статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации.

Для рассмотрения поступивших из Государственной Думы законов Совету Федерации отведено 14 дней, в течение которых он может одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон. Постановление Совета Федерации об одобрении или отклонении закона принимается абсолютным большинством от общего числа членов Совета Федерации (как минимум 90 голосов), федеральные конституционные законы и законы о поправках должны быть одобрены квалифицированным большинством - не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации (как минимум 134 голоса). Отклоненные Советом Федерации законы подлежат повторному рассмотрению Государственной Думой, при этом вето Совета Федерации может быть преодолено 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый федеральный закон (понятия "принятый Государственной Думой федеральный закон" и "принятый федеральный закон" не являются тождественными) в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. В течение 14 дней Президент РФ должен подписать и обнародовать поступивший закон или отклонить его. Вето Президента РФ также является отлагательным - если отклоненный закон при повторном рассмотрении в палатах Федерального Собрания будет одобрен в ранее принятой редакции квалифицированным большинством (не менее 2/3 голосов) от общего числа членов Совета Федерации (119 голосов) и депутатов Государственной Думы (300 голосов), то он подлежит подписанию и обнародованию Президентом РФ в семидневный срок. В отношении принятых федеральных конституционных законов и законов о поправках Президент РФ правом вето не обладает.

Обнародование законов осуществляется главным образом посредством их официального опубликования. В соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 года "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (с изменениями и дополнениями) официальным опубликованием закона является первая публикация его полного текста в одном из источников официального опубликования (каковыми являются Собрание законодательства Российской Федерации, "Российская газета" и "Парламентская газета"). Опубликование закона должно быть осуществлено в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. По общему правилу законы вступают в силу по истечении 10 дней после их официального опубликования (часто иной порядок вступления в силу предусматривается в самих законах, что является допустимым).

Для принятия отдельных категорий законов (федеральных конституционных законов, законов о поправках к Конституции РФ, закона о бюджете, федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и др.) предусмотрены процедурные особенности.

В соответствии с частью 1 статьи 110 Конституции исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Однако данную норму не следует толковать ограничительно. Правительство РФ - высший, но не единственный орган в России, осуществляющий исполнительную власть. Одной из основных особенностей исполнительной власти является то, что она осуществляется системой органов, причем находящихся в иерархической зависимости.

Ведущая роль в осуществлении исполнительной власти в Российской Федерации, безусловно, принадлежит Правительству РФ. Отправные положения статуса Правительства содержит глава 6 Конституции РФ, а более детально этот статус закреплен в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 года "О Правительстве Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). Правительство РФ - орган коллегиальный, в его состав входят:

- Председатель Правительства РФ;
- заместители Председателя Правительства РФ;
- федеральные министры.

В формировании Правительства ведущая роль принадлежит Президенту РФ, однако ключевую фигуру в Правительстве - Председателя Правительства РФ - Президент назначает с согласия Государственной Думы. Дальнейшее формирование Правительства РФ осуществляется также Президентом РФ, но уже с подачи назначенного Председателя Правительства РФ - в течение недели после назначения Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а после ее утверждения - конкретные кандидатуры на должности членов Правительства (в формировании персонального состава Правительства Президент РФ каким-либо сроком не связан).

Освобождение от должности Председателя и членов Правительства РФ также осуществляется Президентом РФ - по личному заявлению об отставке, в случае выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой или отказа в доверии при постановке вопроса о доверии Председателем Правительства РФ, в случае невозможности исполнения своих полномочий (в том числе и по собственному усмотрению главы государства). Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ, при этом по поручению Президента РФ Правительство РФ продолжает функционировать до формирования нового Правительства, а исполнение обязанностей Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе поручить одному из заместителей Председателя Правительства на срок до двух месяцев.

Такие непрерывность и преемственность в функционировании исполнительной власти необходимы, поскольку, будучи органом общей компетенции и обладая достаточно широкими полномочиями (закрепленными в виде открытого перечня в ст. 114 Конституции РФ и в гл. III Закона "О Правительстве..."), именно Правительство РФ осуществляет государственное управление во всех основных сферах жизни общества - в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, в социальной сфере, в сферах науки, культуры, образования, природопользования и охраны окружающей среды, обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, обеспечения обороны и государственной безопасности, внешней политики и международных отношений и др.

Смешанный порядок формирования Правительства РФ (участие Государственной Думы в процедуре назначения Председателя Правительства РФ) корреспондирует с двойной ответственностью Правительства РФ. Правительство ответственно в первую очередь перед Президентом РФ - перед вновь избранным Президентом оно слагает свои полномочия, глава государства в любое время может отправить Правительство в отставку (определенного срока полномочий Правительство РФ не имеет, но очевидно, что он не может превышать срока полномочий Президента РФ; при этом ограничений по количеству переназначений одного и того же лица членом Правительства не установлено). Но и Государственная Дума по своей инициативе вправе выразить вотум недоверия Правительству, который может привести к его отставке. Однако в любом случае окончательное решение об отставке Правительства принимает Президент РФ, который может и не согласиться с выраженным Думой недоверием (более того, повторное выражение вотума недоверия в течение трех месяцев может привести к роспуску Государственной Думы). Персональный состав Правительства РФ формируется без участия Государственной Думы, поэтому ответственность отдельных членов Правительства перед парламентом не предусмотрена.

Правительство является высшим органом исполнительной власти в Российской Федерации, но основной объем повседневной, текущей работы по государственному управлению в различных сферах жизни общества выполняется федеральными органами исполнительной власти. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" проведена достаточно серьезная реформа системы исполнительной власти в России. Указ закрепляет

три вида федеральных органов исполнительной власти: федеральное министерство (орган, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенной сфере деятельности), федеральная служба (орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в определенной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности) и федеральное агентство (орган, осуществляющий в определенной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции). При этом федеральные службы и федеральные агентства находятся в ведении федеральных министерств, которые осуществляют координацию и контроль их деятельности. Членами Правительства РФ являются руководители не всех федеральных органов исполнительной власти, а только министры и должностные лица в ранге министра. Ранг министра могут иметь как руководители отдельных федеральных служб и федеральных агентств (например, директор ФСБ России), так и должностные лица, не осуществляющие непосредственного руководства никакими ведомствами (так называемые министры без портфеля) - полномочный представитель Российской Федерации при Европейском союзе, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе, Руководитель Аппарата Правительства РФ и др.

Правительство РФ осуществляет общее руководство федеральными органами исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (Правительство РФ лишь координирует деятельность указанных министерств и ведомств). Наряду с оптимизацией системы и структуры федеральных органов исполнительной власти административная реформа предполагает последовательное освобождение этих органов от излишних и дублирующих функций посредством передачи этих функций негосударственным структурам.

11.4. Конституционные основы судебной власти в Российской Федерации

Исходя из принципа разделения власти, Конституция РФ относит судебную власть к самостоятельной ветви государственной власти (ст. 10 Конституции РФ). Как и другие ветви государственной власти, она обладает рядом специфических черт, одной из которых является то, что именно судебная власть в правовых формах может разрешать споры о компетенции между органами других ветвей государственной власти.

В соответствии с частью 1 статьи 118 Конституции РФ правосудие (особый вид юридической деятельности, возлагаемый на судебную власть и осуществляемый ею) в Российской Федерации осуществляется только судом. Из этого вытекает, что в России нет и не может быть иных (как государственных, так и негосударственных) органов, осуществляющих правосудие, и различные квазисудебные органы (Судебная палата по информационным спорам, суды чести офицеров в Вооруженных Силах, товарищеские суды, спортивные арбитражи, шариатские суды и т.п.) правосудие не отправляют. Запрещает Конституция РФ (в отличие от основных законов ряда зарубежных государств) и создание чрезвычайных судов. При этом Конституция РФ и другие законы часто употребляют общий термин "суд", под которым понимается судебный орган (или судья) любой подсистемы судебной системы Российской Федерации и любого уровня (звена, инстанции), осуществляющий правосудие в соответствии с установленной законом юрисдикцией, - Конституционный Суд РФ, конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, суд общей юрисдикции (мировой судья, районный суд, верховный суд республики, краевой, областной, окружной и т.п. суд, военный суд, Верховный Суд РФ), арбитражный суд (субъекта Российской Федерации, апелляционный, окружной, Высший Арбитражный Суд РФ), третейский суд (судебная система России закреплена в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 года "О судебной системе Российской Федерации", с изменениями и дополнениями). Если Российская Федерация признает юрисдикцию какого-либо международного судебного органа (в частности, Европейского суда по правам человека), то его решения являются обязательными для России.

В соответствии с частью 2 статьи 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. При этом административное судопроизводство институционально (организационно) оформлено не до конца последовательно - в судебной системе Российской Федерации пока нет самостоятельной подсистемы административных судов (их создание - вопрос осуществляющейся судебной реформы), и административные споры (дела из административных правоотношений) рассматривают суды общей

юрисдикции и арбитражные суды (в подсистеме арбитражных судов созданы специальные административные коллегии).

В отличие от законодательной и исполнительной властей, носителем судебной власти является не какой-либо судебный орган, а конкретный судебный состав (судебная коллегия) или судья единолично, которые выступают от имени государства.

Законодательство предусматривает достаточно высокие требования к носителям судебской мантии (по сравнению с требованиями для лиц, замещающих депутатский мандат или должность в системе исполнительной власти). Общие конституционные предписания детализируются в Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).

Общие требования к кандидату на должность судьи следующие:

- гражданство РФ;
- возрастной ценз - не моложе 25 лет;
- высшее юридическое образование;
- стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет (под юридической профессией понимается любая деятельность, связанная с наличием юридического образования, - работа в качестве следователя, прокурора, адвоката, нотариуса, юрисконсульта, преподавателя, научного сотрудника и т.п.);
- отсутствие медицинских противопоказаний (кандидат проходит предварительное медицинское освидетельствование).

Для отдельных категорий судей Федеральным законом могут устанавливаться дополнительные требования. Такие дополнительные (повышенные) требования установлены, в частности, для судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, судей окружных арбитражных судов, флотских и окружных военных судов, судов общей юрисдикции регионального уровня и др.

Порядок назначения на должности судей призван обеспечить независимость судебной власти. Судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, судьи других федеральных судов - Президентом РФ, судьи конституционных (уставных) судов - законодательными органами субъектов Российской Федерации, мировые судьи назначаются (избираются) на должность по региональному законодательству с учетом требований Федерального закона от 17 декабря 1998 года "О мировых судьях в Российской Федерации". Однако в наделении полномочиями судей (равно как и в функционировании судебной власти вообще) велика роль органов судейского сообщества (Всероссийского съезда судей, Совета судей Российской Федерации, конференций судей субъектов Российской Федерации, советов судей субъектов Российской Федерации, общих собраний судей судов, Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации).

Статус судьи характеризуют следующие составляющие принципы:

- независимость;
- несовместимость;
- несменяемость;
- неприкосновенность.

Независимость судьи проявляется в его подчинении только Конституции РФ и федеральному закону. В деятельности по осуществлению правосудия судьи никому не подотчетны. На обеспечение независимости судьи направлен и целый ряд правовых, социальных и материальных гарантий (запрет осуществлять какое-либо воздействие на судью в судебном процессе, установление ответственности за вмешательство кого бы то ни было в деятельность по осуществлению правосудия, несменяемость и неприкосновенность судьи, возможность предоставления личной охраны и охраны жилища, выдачи огнестрельного оружия, переселения в другую местность, финансирование судов из федерального бюджета, материальное и социально-бытовое обеспечение, соответствующее высокому статусу судьи, особая государственная защита не только судьи, но и членов его семьи, имущества и т.д.).

Принцип несовместимости заключается в запрете для судьи состоять на государственной службе, быть депутатом представительного органа власти, состоять в политической партии, заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью (за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности).

Несменяемость судьи означает невозможность его перевода (назначения, избрания) на другую должность (в том числе вышестоящую) или в другой суд без его согласия. Несменяемость не означает пожизненности - предельный возраст пребывания в должности судьи федерального суда составляет 65 лет (в должности судьи Конституционного Суда РФ - 70 лет). Несменяемость не означает также

невозможности прекращения полномочий судьи досрочно. Основаниями досрочного прекращения полномочий судьи являются: отставка, смерть судьи (равно как объявление его умершим), признание судьи ограниченно дееспособным или недееспособным, неспособность осуществлять полномочия судьи по состоянию здоровья, утрата гражданства Российской Федерации, осуществление несовместимой со статусом судьи деятельности, увольнение судьи военного суда с военной службы, а также досрочное прекращение полномочий в качестве санкции дисциплинарной ответственности (решение об этом принимает соответствующая квалификационная коллегия судей при наличии дискредитирующих обстоятельств).

Неприкосновенность судьи (судейский иммунитет) заключается в особом порядке привлечения его к уголовной ответственности (включая привлечение в качестве обвиняемого по другому уголовному делу, изменение квалификации состава преступления, если это ведет к усилению ответственности, осуществление некоторых процессуальных действий, в частности избрание в качестве меры пресечения заключения под стражу) и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Уголовное дело в отношении любого судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором Российской Федерации на основании заключения коллегии из трех профессиональных судей соответствующего суда общей юрисдикции (Верховного Суда РФ или суда субъекта Российской Федерации) и с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей (для судей Конституционного Суда РФ - с согласия судей Конституционного Суда). Неприкосновенность судьи распространяется также на его помещения, транспорт, средства связи, переписку и т.п.

Правосудие в Российской Федерации, независимо от вида судопроизводства и судебного органа, осуществляется на основе общих конституционных принципов, развитых в специальном и процессуальном законодательствах:

1. Равенства всех перед законом и судом (суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, сторонам судебного процесса по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности, в зависимости от происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т.п.).

2. Открытости, гласности, публичности судебного процесса (данный принцип не означает абсолютного запрета на проведение закрытых судебных заседаний - в предусмотренных законом случаях, связанных, в частности, с рассмотрением вопросов государственной, коммерческой тайны, тайны усыновления, интимных отношений сторон и тому подобного, могут проводиться и закрытые заседания; при этом решение (приговор) суда в любом случае оглашается публично).

3. Очности судебного разбирательства (по общему правилу участники процесса должны присутствовать в зале судебного заседания, суд и участники процесса должны иметь возможность задавать друг другу вопросы, давать пояснения и так далее; заочное разбирательство возможно как в уголовном, так и в гражданском процессе, но только в качестве исключения в предусмотренных законом ограниченных случаях и при обязательном условии, что такое разбирательство не будет препятствовать установлению истины).

4. Доступности языка судопроизводства (общим правилом является ведение судопроизводства и делопроизводства в судах на государственном языке Российской Федерации или республики в составе Российской Федерации, однако в любом случае участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке, а также пользоваться услугами переводчика).

5. Состязательности и равноправия сторон (стороны в судебном процессе - истец и ответчик, обвинитель и обвиняемый - обладают абсолютно равными процессуальными правами и возможностями обосновывать свою позицию и опровергать позицию другой стороны; преодоление обвинительного уклона в уголовном процессе - одна из задач осуществляемой в России судебной реформы).

6. Сочетания коллегиальных и единоличных начал при отправлении правосудия (от имени государства осуществлять правосудие может как судья единолично - наиболее широко это применяется в гражданском судопроизводстве, а в конституционном судопроизводстве, например, единоличное рассмотрение дел недопустимо вообще, так и судебная коллегия (судебный состав), которая может быть различной по составу - только профессиональные судьи, профессиональный судья (председательствующий в заседании) и народные, арбитражные заседатели, профессиональный судья и присяжные заседатели).

7. Участия граждан в отправлении правосудия (такое участие возможно в качестве народных заседателей (этот институт постепенно уходит в историю), арбитражных заседателей и присяжных заседателей (эта сфера применения суда присяжных - "судей из народа", напротив, все более расширяется). С 2004 года эти суды должны быть созданы во всех субъектах Российской Федерации,

кроме Чеченской Республики, появляются предложения о введении этих судов в гражданском и арбитражном процессах).

Помимо общих принципов правосудия, имеют место принципы, применяемые в отдельных видах судопроизводства, например презумпции невиновности, запрета повторного осуждения за одно и то же преступление (только в уголовном судопроизводстве), возможности обжалования и пересмотра судебных решений (не применяется в конституционном судопроизводстве), возмещения вреда, причиненного при отправлении правосудия (реализуется по-разному вследствие судебной ошибки, допущенной в уголовном и гражданском судопроизводстве) и др. Принципы правосудия непосредственно связаны с конституционными гарантиями судебной защиты нарушенных прав, являющимися составляющей конституционно-правового статуса личности.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации.
2. Принцип конституционной законности.
3. Конституционно-правовой статус Президента РФ.
4. Структура и полномочия парламента Российской Федерации.
5. Государственная Дума: состав и полномочия.
6. Состав и порядок формирования Совета Федерации.
7. Состав и полномочия Правительства РФ.
8. Конституционные основы судебной власти в России.