

Раздел VI

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

6.1. Статус республик, края и области Российской Федерации

6.1.1. Конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации

Специфика республики в составе Российской Федерации определяется ч. 2 ст. 5 Конституции России. Важнейшим атрибутом государственности этих субъектов и одновременно их первой отличительной чертой является право иметь свою конституцию. Причем, как было раньше, утверждение конституции республики в составе России федеральными органами власти не требуется. Конституция республик имеет высшую юридическую силу по вопросам, отнесенным к ведению республик. Так же, как и федеральная Конституция, она принимается и изменяется парламентом или в ином установленном республикой особом порядке.

В республиканских конституциях закрепляются основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, организация и деятельность республиканских органов государственной власти и местного самоуправления, устанавливаются наряду с русским свой государственный язык и свои государственные символы (герб, флаг, гимн, столица). Государственная символика, наименование республики, официально зафиксированное в ст. 65 Конституции РФ, отражают национально-исторические традиции и дух нации, проживающей на данной территории.

В составе Российской Федерации находятся следующие республики: Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чувашская республика.

Второй отличительной чертой такого субъекта, как республика в составе Российской Федерации, является право устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). И в тех республиках, в которых титульная нация составляет большинство населения (таковых 6 из 21), и в республиках, где титульная нация не составляет большинства (Татарстан, Калмыкия), и в многонациональных республиках (Дагестан) может быть закреплено двуязычие и многоязычие наряду с русским языком. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республики эти языки употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации — русским.

Третья отличительная черта — это то, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Федерации, являются одновременно и гражданами этой республики. Прекращение гражданства Российской Федерации

Федерации влечет собой прекращение гражданства республики. В данном случае нельзя говорить о двойном гражданстве, так как обладание гражданином федеративного государства одновременно с гражданством самой Федерации и гражданством ее субъекта свидетельствует лишь о двух уровнях правовых связей этого гражданина.

6.1.2. Конституционно-правовой статус края, области

В состав Российской Федерации входят 6 краев (Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский), 49 областей и 2 города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург. Они являются государственно-территориальными образованиями, которым в соответствии с Конституцией (ст. 5) придан статус субъектов Российской Федерации.

Ранее край, область были наиболее крупными административно-территориальными единицами. В России наличие краев было связано главным образом с тем, что, в отличие от области, края имели в своем составе автономные образования (за исключением Приморского края). В подавляющем большинстве краев и областей преобладает русское по национальности население. В настоящее время край, область — качественно иное образование, нежели административно-территориальная единица, какой она была ранее. Края, области и города федерального значения — полноправные субъекты Российской Федерации, представляющие две трети от общего их количества.

Края, области, города федерального значения принимают свои уставы, учреждают свои органы власти, имеют свою символику.

Уставу края (области) присущи все признаки конституции. Данный нормативный акт занимает высшее место в иерархии нормативных актов этого субъекта. Устав принимается законодательным (представительным) органом края (области) и вступает в силу в порядке, установленном субъектом Федерации. На современном этапе устав не нуждается в регистрации федеральными органами государственной власти.

Как и в других субъектах Федерации, в краях и областях избираются законодательные органы, именуемые по-разному. Порядок избрания и численность устанавливаются их уставами и избирательными законами. Органы исполнительной власти данных субъектов Федерации образуют единую систему с исполнительными органами Федерации.

Отличительной чертой правового статуса края, области является возможность вхождения в его состав другого субъекта Российской Федерации (автономных округов и автономной области). Это предполагает включение территорий и населения автономий в состав территории и населения края, области.

Край, область, в состав которых входит автономный округ, представляют собой государственно-территориальные образования, включающие наряду с административно-территориальными единицами (муниципальными образованиями) другие национально-территориальные образования, являющиеся субъектами Российской Федерации и одновременно составной, хотя и особой, частью края, области.

6.1.3. Порядок изменения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации

Важным является вопрос о порядке образования и преобразования различных административно-территориальных единиц. Образование, упразднение, объединение,

установление границ базовых административно-территориальных единиц осуществляется органами государственной власти соответствующих субъектов федерации, а первичных административно-территориальных единиц — органами государственной власти или органами местного самоуправления базовых административных единиц, в состав которых входят соответствующие первичные административно-территориальные единицы.

Решение о создании закрытого административно-территориального образования с установлением его административно-территориальной подчиненности принимается Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации в случаях, когда иные меры не могут обеспечить безопасное функционирование предприятий и объектов.

6.1.4. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов²⁰³

Компетенция государственного органа определяется через два ее элемента: предмет ведения и полномочия. Под компетенцией государственного органа понимается совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения.

Компетенция и полномочия — свойства, присущие государственному органу, а не государству в целом.

Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами означает разделение сфер деятельности, в которых могут осуществлять свои полномочия а) федерация и б) субъекты федерации.

Предметы ведения Российской Федерации — это круг вопросов, отнесенных Конституцией Федерации РФ к исключительному ведению России как федерального центра.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся:

- а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- д) федеральная государственная собственность и управление ею;
- е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

²⁰³ Сергеев А. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов: Мифы и реальность // Федерализм. — 2005. — № 2. — С. 107–132.

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

Предметы ведения и полномочия республик в составе Российской Федерации установлены в Конституции РФ, в Федеративном договоре, федеральных законах, конституциях и законах республик.

Общий принцип определения предметов ведения и полномочий республик в составе Российской Федерации сформулирован в ст. 73 Конституции РФ: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Основной принцип разграничения — выделение трех сфер ведения: исключительного ведения Российской Федерации; совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; все иные вопросы отнесены к сфере ведения субъектов Российской Федерации.

К области **совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации** относятся такие основные вопросы, как обеспечение соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и законам; обеспечение законности и правопорядка; установление общих принципов организации местного самоуправления; природопользование; здравоохранение; местные налоги и сборы и налоги и сборы субъектов Российской Федерации; подбор кадров судебных и правоохранительных органов; адвокатура; нотариат; административное, административно-

процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, водное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды.

Между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации могут заключаться договоры о разграничении полномочий. Они должны не противоречить Конституции РФ и Федеративному договору и решать вопросы, не урегулированные в них.

Исключительные полномочия республик осуществляются их высшими органами государственной власти. Республики в составе Российской Федерации принимают, изменяют и дополняют Конституцию республики; осуществляют законодательную деятельность; контролируют соблюдение конституции и законов республики; решают вопросы своего государственного устройства; дают согласие на изменение границ республики; на основе общих принципов определяют систему органов законодательной, исполнительной, судебной власти на своей территории; устанавливают порядок их организации и деятельности; осуществляют правовое регулирование и организуют республиканскую государственную службу; учреждают государственные награды и почетные звания; определяют статус государственного языка; определяют и проводят в жизнь основные направления социально-экономической политики; регулируют условия хозяйственной деятельности на своей территории; распоряжаются своей государственной собственностью, природными ресурсами, кроме имеющих федеральное значение; устанавливают республиканский государственный бюджет, республиканские и местные налоги и сборы; формируют валютные фонды; контролируют деятельность финансово-кредитных учреждений; регулируют инвестиционную деятельность на своей территории, участвуют в регулировании денежного обращения; руководят республиканскими банками.

Закрепленные в конституциях исключительные полномочия республик не являются исчерпывающими. К предмету их ведения могут быть отнесены и иные полномочия, если это не противоречит Конституции РФ.

6.1.5. Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

Сфера совместного ведения, в отличие от предметов, находящихся в исключительном ведении Федерации, предполагает, что центр и субъекты действуют, реализуют свои полномочия с учетом воли, интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий, в том числе путем взаимного делегирования полномочий.

Предметы совместного ведения закреплены в 14 пунктах ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

1. Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод: обеспечение соответствия Конституции и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции России и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон; защита исконной среды обитания и традиционного об-

раза жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Вопросы регулирования экономики, социального и культурного развития: разграничение государственной собственности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охрана памятников истории и культуры; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

3. Вопросы экологии и экологической безопасности: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

4. Вопросы деятельности правоохранительных органов и функционирования правовой системы: кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

5. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Если международный договор Российской Федерации затрагивает вопросы, отнесенные к ведению субъекта Российской Федерации, то требуется согласование с его органами власти. Субъекты вправе представлять Федерации рекомендации о заключении международных договоров.

Реализация сферы совместного ведения включает издание по указанным в ней предметам федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектами Федерации ²⁰⁴.

6.1.6. Модели распределения полномочий по предметам совместного ведения

Первая модель состоит в закреплении за федеральными органами всех или почти всех полномочий в области правового регулирования, тогда как государственное управление, исполнительно-распорядительные полномочия распределяются между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации (с сохранением за федеральными органами ряда контрольных и надзорных полномочий).

Вторая модель состоит в том, что все полномочия, как в области правового регулирования, так и в области государственного управления распределяются между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации с тем, чтобы как можно более точно и детально разграничить полномочия по каждому предмету ведения.

²⁰⁴ Подробно см.: Козак Л. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Ж-л российского права. — 2002. — № 5. — С. 3; См.: Хабриева Т. Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов // Федерализм. 2003. — № 2. — С. 6; Чертков А. Как работает механизм федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Федерализм. — 2004. — № 4. — С. 69–86.

Третья модель предполагает закрепление за федеральными органами возможности установления принципов, основ регулирования и контроля за соответствием этим принципам законодательных актов, принимаемых в субъектах Федерации, а все иные нормотворческие и исполнительные полномочия закрепляются за органами государственной власти субъектов Федерации.

Методы разграничения полномочий

Во-первых, практика законодательного регулирования предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов часто шла по пути единообразного и во многом ошибочного распределения компетенции. Основным способом разграничения полномочий практически по любому предмету совместного ведения, независимо от его содержания, было максимальное закрепление полномочий по правовому регулированию предмета совместного ведения за федеральными органами государственной власти, в том числе за Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Предпосылки подобного распределения полномочий в области законодательного регулирования можно усмотреть как в традициях централизации российской государственности и соответствующем политическом мышлении, так и во вполне оправданном самом по себе стремлении защитить единое правовое пространство, единый уровень гарантий прав человека и гражданина на всей территории Федерации. Однако сам подход не всегда соответствует принципам федеративной государственности и подчас лишает субъекты Федерации возможности осуществлять законодательное регулирование целого ряда предметов совместного ведения, по которым было бы целесообразно осуществлять законодательное регулирование субъектов Федерации исходя из специфики конкретного субъекта.

Во-вторых, в качестве своего рода компенсации за перевес нормотворческой компетенции Федерация оставляла неоправданно большое число исполнительно-распорядительных полномочий, объективно требующих известной централизации, в ведении органов исполнительной власти субъектов Федерации. При этом даже в тех случаях, когда исполнительно-распорядительные функции по закону оставались в компетенции федеральных органов исполнительной власти, впоследствии широко практиковалась передача соответствующих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашениям. Однако такая передача не всегда сопровождалась передачей источников финансирования, вследствие чего появилась существенная диспропорция между расходами бюджетов субъектов Федерации по реализации полномочий в сфере совместного ведения, прежде всего в социальной сфере, и доходными поступлениями в бюджеты субъектов Федерации. При этом если ряд республик путем заключения договоров и соглашений с федеральным Центром сумели повысить доходные статьи своих бюджетов, то в остальных субъектах Федерации данная диспропорция продолжала усиливаться. В этой связи высказывается пожелание, чтобы требования новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в отношении указанного вопроса неукоснительно выполнялись.

В-третьих, при отсутствии должной правовой и управленческой культуры, обеспечивающей неукоснительное следование органов государственной власти и должностных лиц нормам, определяющим их компетенцию, осуществлявшаяся до

недавних пор широкомасштабная передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностным лицам большей части исполнительно-распорядительных полномочий по предметам совместного ведения в таких, например, областях, как природоохранная деятельность, выдача разрешений на пользование природными ресурсами, управление существенной частью объектов федеральной собственности, была не вполне верной и привела к утрате возможности оперативного контроля за осуществлением значительной части общегосударственных задач. Последующий контроль за их деятельностью не был в состоянии исправить недостатки, поскольку утрата природных ресурсов или разорение государственного предприятия в результате допущенных неправомерных действий или ошибок при принятии управленческого решения несут во многом невозвратимый характер.

В-четвертых, нормотворческие полномочия субъектов Российской Федерации максимально сужались федеральным законодателем даже по вопросам организации государственного управления в субъекте Федерации, которые в силу ст. 73 Конституции должны относиться к ведению субъектов Российской Федерации. Аналогичная тенденция имела место в отношении регулирования федеральными нормативными актами вопросов организации управления объектами государственной собственности, когда не учитывались соответствующие права субъектов Федерации по самостоятельному управлению своей собственностью. Сходная ситуация имеет место и по вопросам государственного регулирования социально значимых отраслей экономики, относимых Конституцией как к предметам совместного ведения, так и вовсе не обозначенные в Конституции и, следовательно, в соответствии со ст. 73, остающиеся в ведении субъектов Российской Федерации. К последним относятся, например, подготовка и реализация государственных программ поддержки на уровне субъекта Федерации развития сельского хозяйства, легкой и пищевой промышленности, коммунального хозяйства, бытовых и иных услуг, в том числе путем поддержки так называемого малого бизнеса.

В-пятых, под предлогом заботы о сохранении единства системы управления отраслью зачастую сознательно допускается затягивание процесса детального разграничения объектов государственной собственности (предприятий, природных объектов и других) на объекты федеральной собственности и объекты собственности субъектов Федерации. Допускается также ущемление прав субъектов Федерации на самостоятельное нормативное регулирование организации управления объектами своей собственности и законодательное определение полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации в областях совместного ведения вне рамок полномочий Федерации. Иными словами, проблема часто состоит не в отсутствии разграничения полномочий, а в уровне соответствия сложившегося законодательного разграничения полномочий конституционным принципам.

В-шестых, в зависимости от избранной модели разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации возникают и различные по своему типу противоречия между федеральными и региональными правовыми актами. Если в какой либо области управления законодательные полномочия почти целиком сосредоточены в руках федеральных властей (первая модель), то преобладают противоречия между нормами закона и актами органов исполнительной власти, принимаемыми в процессе

исполнения законов, поскольку нормативными возможностями уточнения положений федеральных законов применительно к конкретным условиям региона в необходимых случаях законодательные органы субъектов Федерации не обладают.

6.1.7. Пути правового регулирования предметов совместного ведения

В настоящее время пути совершенствования правового регулирования предметов совместного ведения частично предусмотрены в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“». В частности, в нем предусмотрены два типа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения²⁰⁵.

К первому типу относятся полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации. До принятия указанного федерального закона предполагалось, что перечень таких полномочий, предусмотренных федеральными законами, должен содержаться в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». При объединении данного федерального закона с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» соответствующий перечень вошел в последний. Данный перечень позволит не допустить возложения на субъекты Российской Федерации дополнительных расходов за счет их бюджетов.

Ко второму типу относятся полномочия, возлагаемые на органы власти субъектов Российской Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета и поэтому детально регулируемые федеральным законодателем. Федеральные органы государственной власти вправе контролировать их осуществление и в случае ненадлежащего исполнения этих полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации временно принимать их на себя²⁰⁶.

Для подтверждения сказанного следует привести отзыв на проект Федерального закона № 280525-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса

²⁰⁵ Для сравнения см. разд. 6, п. 6.1.6.

²⁰⁶ Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: Научно-практическое пособие. — М., 1998. — С. 29; Чиркин В. Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Государство и право. — 2002. — № 5. — С. 10; Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Ж-л российского права. — 2001. — № 9. — С. 41–42. Саленко А. В. Россия — унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. — 2001. — № 2. — С. 66; Кондрашев А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Научно-практическое и информационное издание. Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 33–36; Кокотов А. И. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Ж-л российского права. — 2002. — № 8. — С. 30.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений)²⁰⁷.

Государственное Собрание — Курултай — Республики Башкортостан, рассмотрев проект федерального закона № 280525-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений), считает его принятие нецелесообразным по следующим основаниям.

Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По этому кругу вопросов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

По предметам совместного ведения тот или иной вопрос должен быть решен в соответствии с гл. 1 Конституции Российской Федерации, закрепляющей основы конституционного строя, другими положениями Конституции РФ.

Законопроектом предлагается внести изменения в обозначенный федеральный закон в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Между тем анализ ст. ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации свидетельствует, что вопросы о статусе органов государственной власти субъектов Российской Федерации не отнесены ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 73, ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

П. 2 ст. 26 законопроекта, определяющий полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, не соответствует ч. 3 ст. 11 гл. 1 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой такая правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как федеральный закон, не предусмотрена. Кроме того, системный и комплексный анализ ст. 72 Конституции Российской Федерации и ст. 26-3 законопроекта указывает на значительное сужение компетенции субъектов в сфере совместного ведения.

.....
²⁰⁷ Вестник Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. — 2003. — № 5 (161). — № 3-4.

Вопросы, оставшиеся за пределами перечня предлагаемых в этой статье полномочий, выходят далеко за рамки «общих принципов», которые согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» должны устанавливать федеральные законы в сфере совместного ведения.

Положения проекта, устанавливающие правовые основания и условия временного возложения Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на федеральные органы государственной власти, входят в противоречие с ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Анализ оснований (нарушений федерального законодательства при реализации полномочий, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, стихийные бедствия, недостаточность бюджета субъекта) временного осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными органами государственной власти свидетельствует о практически неограниченной возможности федеральных органов вмешиваться в компетенцию субъекта. Понятно, что реализация данных положений на практике фактически сводит на нет какую-либо самостоятельность субъектов при управлении своими внутренними делами.

В проекте Закона определяется примерный пообъектный состав государственной собственности субъекта Российской Федерации (ст. 26-12), устанавливаются общие правила распоряжения и управления его государственным имуществом, предусматриваются расходы, доходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Данные положения являются предметами регулирования Гражданского, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации. Налицо смешение не только предметов регулирования разных федеральных законов, но и предметов ведения — включение в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (принятый в сфере совместного ведения) положений, регулирование которых составляет предмет исключительного ведения федерального центра, направлено на необоснованное ограничение субъектов Российской Федерации в их регулировании.

Проектом предлагается внести изменения в ст. 13, 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предполагающие установление гарантий прав депутатов, высшего должностного лица при привлечении их к ответственности только федеральным законом. Но часть положений (пп. «б», «к» ст. 72) — предметы совместного ведения, и поэтому отсутствие здесь указания на законы субъектов Российской Федерации необоснованно и не соответствует Конституции Российской Федерации.

Кроме того, следует констатировать полное отсутствие в рассматриваемом законопроекте направленности на расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на учет региональной специфики. Более того, можно обозначить концепцию проекта Закона как ограничивающую права субъек-

ектов: а) в определении полномочий собственных органов государственной власти по предметам совместного ведения; б) в определении организации и системы их органов государственной власти.

6.2. Национально-культурные автономии

6.2.1. Понятие и виды автономий

Автономия — широкое внутреннее самоуправление региона государства, а также особые права в сфере местного самоуправления культуры, предоставляемые национальным меньшинствам (этническим группам).

Видами автономий являются: территориальная, национально-территориальная, национально-культурная.

Территориальная автономия означает определенную степень самостоятельности всех или большинства территориальных частей государства независимо от состава населения.

Национально-территориальное автономное образование — образование, создаваемое с учетом этнических, бытовых и других особенностей компактно проживающих групп населения.

Национально-культурная автономия означает предоставление национальным меньшинствам, не составляющим значительных компактных групп в населении страны, а то и вовсе разрозненным, живущим вперемешку с другими этническими группами, прав и возможностей использования своих культурных традиций, языка, религии и др.

Автономные округа (Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий и Еврейская автономная область, ранее входившая в состав Хабаровского края) являются разновидностями территориальных или национально-территориальных автономий.

По численности и структуре населения все автономные округа велики и многонациональны. Наибольший удельный вес коренной национальности в Ненецком автономном округе (16,5 %), наименьший в Ханты-Мансийском (1,4 %).

Особенность их правовой основы заключается в том, что каждый из указанных субъектов помимо своего устава при необходимости может иметь еще и специальный именной федеральный закон (возможность пока никем из них не реализована).

Вхождение автономного округа, автономной области в состав края, области не изменяет их конституционно-правовой природы как субъектов Российской Федерации. Это не означает, что эти автономные образования утрачивают элементы своего статуса — территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство и т. п., а предполагает возможность по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему конституционными нормами. Более того, предусматривается возможность урегулирования взаимоотношений автономных образований с краем, областью, в состав которого они входят, путем заключения соглашения между ними.

Данная специфика статуса автономных округов не распространяется на Чукотский автономный округ, который единственный из десяти автономных округов счи-

тается непосредственно входящим в состав Российской Федерации, как и Еврейская автономная область.

Автономная область и автономные округа в равной мере со всеми объектами Федерации представлены в Совете Федерации, так же избирают депутатов в Государственную Думу, что обеспечивает им представительство в законодательном органе Федерации.

6.2.2. Национально-культурная автономия в Российской Федерации

Под **национально-культурной автономией** понимается действующее в государстве с многонациональным составом населения добровольное общественное объединение, реализующее во взаимодействии с государственными органами и на основе консолидации усилий национальных общественных объединений право соответствующей этнической общности (нации, народа, национальности) на сохранение самобытности и создаваемое на основе участия физических лиц и этнических объединений.

Особую важность для многонационального государства имеют конституционные положения, обеспечивающие одинаковый правовой статус представителей различных этнических групп, населяющих территорию страны (ч. 2 ст. 19), а также нормы, препятствующие разжиганию этнических конфликтов (ч. 2 ст. 29). Кроме того, в Конституции содержится положение о том, что каждый вправе самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность (ч. 1 ст. 26), а также декларировано право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26).

Положения Конституции РФ получили дальнейшее развитие в законодательных актах. Это Закон РСФСР от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов РСФСР»²⁰⁸, Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»²⁰⁹, Основы законодательства Российской Федерации о культуре²¹⁰, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹¹, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»²¹². К этой группе примыкают Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»²¹³, Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²¹⁴, Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²¹⁵.

Важнейшим актом, конкретизирующим положения Конституции РФ о национальных правах, является принятый в июне 1996 г. Федеральный закон «О националь-

²⁰⁸ Ведомости РСФСР. — 1991. — № 50. — Ст. 1740.

²⁰⁹ Ведомости РФ. — 1992. — № 30. — Ст. 1797.

²¹⁰ Ведомости РФ. — 1992. — № 46. — Ст. 2615.

²¹¹ Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

²¹² Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3031.

²¹³ Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 18. — Ст. 2208.

²¹⁴ Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 30. — Ст. 3122.

²¹⁵ Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 20. — Ст. 1972.

но-культурной автономии»²¹⁶ (далее — Закон). Закон, по существу, создает правовые условия для широкого включения России в интеграционные европейские структуры с учетом того, что в феврале 1996 г. Российская Федерация подписала Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. В Законе прямо указано: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора» (ст. 3).

Закон «О национально-культурных объединениях граждан» принят и в Республике Башкортостан²¹⁷. В нем в основном сохранена идеология Федерального закона «О национально-культурной автономии».

Примечательно, однако, что слово «автономия» в названии заменено словом «объединение», хотя в тексте используется и «автономия». Видимо, авторы законопроекта стремились к тому, чтобы даже на уровне использования понятий не возникло ассоциаций с территориальной автономией.

Еще одним существенным отличием данного Закона можно считать то, что в нем предусмотрена возможность участия национально-культурных объединений в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, что не закреплено в Федеральном законе. Правда, уточненная редакция этого положения указывает, что такое участие должно осуществляться в соответствии с законодательством и уставами самих национальных культурных объединений (ст. 9 Закона Республики Башкортостан). Между тем Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²¹⁸ запрещает участие национально-культурных автономий в выборах (пп. «а» п. 5 ст. 35).

6.2.3. Виды национально-культурных автономий

Федеральным законом «О национально-культурной автономии» устанавливается, что организационные основы национально-культурной автономии определяются спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенным этническим общностям, и уставами национально-культурных автономий.

В Российской Федерации предусматривается организация трех уровней деятельности национально-культурных автономий. В зависимости от этого национально-культурные автономии могут быть местными (городскими, районными, поселковыми, сельскими), региональными (действуют на уровне субъектов Российской Федерации) и федеральными. Практика создания национально-культурных автономий в федеральных округах отсутствует.

Создание национально-культурной автономии должно сопровождаться обязательной государственной регистрацией. Для некоторых других общественных объединений регистрация необходима только тогда, когда объединение желает получить статус юридического лица и само заявит об этом (ст. 21 ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ

²¹⁶ Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2965.

²¹⁷ Текст опубликован не был.

²¹⁸ Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

«Об общественных объединениях»²¹⁹). Обязательная же государственная регистрация при создании союза необходима тогда, когда характер его будущей деятельности имеет большое значение для государства. В этом смысле национально-культурные автономии стоят в одном ряду с политическими партиями, при создании которых также обязательна регистрация²²⁰.

6.3. Избирательная система

6.3.1. Понятие избирательного права

Под избирательным правом следует понимать совокупность конституционных институтов, регламентирующих порядок проведения выборов и способов определения их результатов.

Источниками избирательного права являются Конституция и избирательное законодательство, включающее материальные и процессуальные нормы по выборам Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, иных федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 22.04.2005) (ред. от 24.07.2007) изменен действующий порядок формирования Государственной Думы: все депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

В соответствии со ст. 7 выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Политическая партия вправе выдвинуть в составе федерального списка кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данной политической партии.

Уместно подчеркнуть, что Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляет, что общее число кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, не может превышать пятьсот человек (ч. 22 ст. 36), а число региональных групп кандидатов не может составлять менее ста (ч. 19 ст. 36). Таким образом, количество кандидатов в региональной части партийного списка становится значительно меньше (только пять кандидатов). Такая процедура выбора кандидатов дает основание прийти к выводу о том, что первоначальный выбор идет политической партии, а затем кандидата от партии²²¹.

²¹⁹ Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1930.

²²⁰ Хабриева Т. Н. Правовые и организационные основы национально-культурной автономии в Российской Федерации // Ж-л российского права. — 2003. — № 7. — С. 3–19.

²²¹ Лебедев. В. А., Кандалов П. М., Нервная Н. Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. — М.: Изд-во МГУ, 2006. — С. 264.

6.3.2. Виды избирательного права

Активное — право граждан избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Законодательством некоторых государств предусматривается обязанность участвовать в выборах (обязательный вотум).

Пассивное — право граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Выборы — способ формирования соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также занятия определенных государственных должностей, обеспечивающий представительный характер выбираемым органам и лицам.

Избирательная система — система общественных отношений, возникающих в связи и по поводу выборов.

6.3.3. Принципы избирательного права

В Российской Федерации существуют следующие принципы избирательного права и избирательной системы: 1) всеобщее; 2) равное; 3) прямое избирательное право; 4) тайное голосование; 5) свобода выборов; 6) сочетание мажоритарной и пропорциональной систем при выборах депутатов; 7) состязательность; 8) сочетание государственного финансирования выборов с возможностью использования негосударственных средств; 9) проведение выборов избирательными комиссиями; 10) широкое участие населения в подготовке и проведении избирательной кампании и голосования²²².

Принципы избирательного права — это закрепленные в правовых нормах исходные начала, выражающие сущность избирательной системы и обеспечивающие избирательный процесс. Выделяются две группы принципов: а) принципы, определяющие условия избирательной правосубъектности граждан (условия обладания избирательными правами и их реализации); б) принципы, составляющие качественные особенности организации выборов (основные начала избирательного процесса).

Среди принципов, определяющих **избирательную правосубъектность**, выделяются основные, позволяющие судить о демократичности избирательного права конкретного государства. Первым таким принципом является всеобщность. Законодательство предусматривает некоторые его ограничения, которые в случае их естественного характера (возраст, дееспособность, гражданство и некоторые другие) не влияют на демократическую суть избирательного права. Вместе с тем в законах о выборах может содержаться система цензов, дискриминационных по своей сути. В государствах, допускающих это, избирательное право следует характеризовать как невсеобщее (ограниченное) или всеобщее для определенных социальных слоев (трудящихся, рабочего населения и т. п.).

Принцип **прямого избирательного права** означает непосредственное избрание представителей. **Косвенные выборы** предполагают наличие опосредующего звена между избирателями и избираемыми в виде специальной (избранной) коллегии выборщиков или другого органа.

²²² Авакьян С. А. Конституционное право России: Методическое руководство к семинарам. — М., 1996. — С. 28–29.

Выделяются два основных вида избирательных систем: мажоритарная и пропорциональная. Основное различие между ними заключается в способе определения результатов выборов.

Мажоритарная система, при которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов по избирательному округу, где они баллотировались. Различают мажоритарную избирательную систему *абсолютного, относительного и квалифицированного большинства*. В первом случае достаточно получить более половины всех голосов, во втором — большинство относительно всех остальных кандидатов, в третьем — большинство, превышающее половину голосов — 2/3, 3/4 и т. д.

Пропорциональная избирательная система обеспечивает соответствие между количеством голосов, полученных списком кандидатов на выборах, и числом доставшихся им мандатов в представительном органе.

Смешанная избирательная система сочетает начала мажоритарной и пропорциональной систем, позволяет в определенных условиях находить политический и правовой компромисс.

Основополагающими принципами избирательного права и процесса являются всеобщее прямое и равное избирательное право при тайном голосовании.

Принцип всеобщего избирательного права означает, что правом избирать и быть избранным обладает каждый совершеннолетний гражданин. Не обладают избирательным правом граждане, признанные судом недееспособными, а также граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32 Конституции РФ).

Термин «всеобщее» во многом условен, так как предоставление избирательного права, в особенности пассивного, ограничивается системой избирательных цензов. В федеральном и региональном избирательном законодательстве отражены следующие цензы пассивного избирательного права.

— **возрастной ценз** означает необходимость наступления определенного возраста для возможности регистрации кандидатом на выборах. Так, депутатом Государственной Думы может стать гражданин, достигший 21 года, Президентом РФ — 35 лет. Законы некоторых субъектов Российской Федерации содержат и ограничения максимального возраста — пассивного избирательного права лишаются лица, достигшие определенного возраста (обычно 60–65 лет);

— **ценз оседлости** предполагает требование проживания на определенной территории в течение определенного срока. Так, Президентом РФ может стать гражданин, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет (ст. 81 Конституции РФ). В региональном избирательном законодательстве содержатся различные модификации ценза оседлости, связанные с различным требуемым сроком проживания, а также с требованиями к самому проживанию (преимущественное, постоянное, непрерывное проживание);

— **ценз республиканского гражданства** устанавливается в республиках в составе Российской Федерации. Кандидатом может быть зарегистрирован лишь гражданин Российской Федерации, который одновременно является гражданином данной республики. Следует отметить, что данный вид цензов противоречит конституционному принципу равенства прав граждан Российской Федерации на всей ее территории и принципу единого гражданства;

— **языковой ценз** заключается в требовании знания государственных языков субъекта Федерации, где наряду с русским государственным является и язык титульной национальности республики в составе Российской Федерации. Такие цензы установлены в Бурятии, Чувашии и других республиках;

— **образовательный ценз** предусматривает наличие у кандидата на выборную должность высшего образования (установлен в Самарской области);

— **ценз судимости** установлен в законодательстве Республики Саха (Якутия) — народными депутатами Государственного Собрания не могут быть избраны граждане, имеющие судимость, если она не снята или не погашена в установленном порядке;

— **ценз предыдущего избрания** означает, что не может быть избрано лицо, которое непосредственно перед выборами занимало выборную должность в течение нескольких сроков полномочий. Так, п. 3 ст. 81 Конституции РФ закрепляет, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями на 11 декабря 2004 г.) четко закрепляет пределы ограничения активного и пассивного избирательного права. Согласно ст. 4 этого Закона, законы субъектов Российской Федерации должны предусматривать предоставление активного избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления всем гражданам Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Ограничения же пассивного избирательного права в законодательстве субъектов Российской Федерации могут быть связаны только с возрастным цензом. При этом устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления и 30 лет — на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Установление ценза оседлости для ограничения пассивного избирательного права не допускается.

Избирательное право относится к политическим правам, которые обычно предоставляются только гражданам. Однако в различных странах в определенных законах случаях возможность обладать избирательным правом предоставляется иностранцам. В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 8 ст. 4, п. 4 ст. 18) иностранцы могут принимать участие в выборах при определенных условиях. Закон установил, что в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Принцип прямого избирательного права означает, что в голосовании, результатом которого становится избрание лица на выборную должность, принимают участие все избиратели данной территории. Противоположностью прямым выборам являются

косвенные, когда лицо избирается либо каким-то государственным (муниципальным) органом, либо избиратели выбирают сначала выборщиков, а уже затем выборщики непосредственно голосуют за кандидатов.

Принцип равного избирательного права означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях. Каждый избиратель имеет при голосовании один голос. Это обеспечивается тем, что избиратель может быть внесен в список избирателей только на одном избирательном участке и ему может быть выдан только один избирательный бюллетень. Принцип равного избирательного права предусматривает также необходимость обеспечения того, чтобы голос каждого избирателя имел одинаковый «вес». Это достигается образованием равных по численности избирателей избирательных округов при выборах депутатов законодательных (представительных) органов власти. В отношении пассивного избирательного права принцип равенства означает предоставление равных возможностей для регистрации кандидатов, равенство статуса зарегистрированных кандидатов, одинаковый максимальный размер избирательных фондов, равенство при проведении предвыборной агитации.

Принцип тайного голосования предполагает недопустимость осуществления какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Противоположностью тайному является открытое голосование, когда волеизъявление избирателя становится известным неограниченному кругу лиц. Принцип тайного голосования является наиболее демократичным и обеспечивается тем, что избирателю предоставляется кабина для голосования, а избирательный бюллетень не нумеруется (или не маркируется иным образом, позволяющим определить принадлежность бюллетеня конкретному избирателю).

Одним из принципов избирательного права является **свободное и добровольное участие в выборах**. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также оказывать воздействие на его волеизъявление. Противоположностью данному принципу является так называемый «обязательный вотум», то есть обязанность под угрозой штрафа или иного наказания участвовать в выборах, установленная в законодательстве ряда стран (например, Австралии, Бельгии, Турции).

Международно-правовые акты, действующие на территории Российской Федерации, закрепляют такие принципы, как свободные периодические нефальсифицированные выборы. Принцип свободных выборов помимо добровольного участия предполагает наличие у избирателя свободы выбора при голосовании. Это обеспечивается альтернативностью выборов, а также всем демократическим конституционным строем государства, в котором свобода личности закрепляется как высшая ценность, признаются и обеспечиваются права на свободу собрания и объединения, свободу мысли и слова, информации. Периодичность проведения выборов — важнейший принцип, который означает, что выборные органы осуществляют свои полномочия в течение определенного срока, по окончании которого обязательно должны быть проведены новые выборы. Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает максимальный срок полномочий выборных органов и лиц — пять лет. При этом изменение срока полномочий действующих органов не допускается. Принципы подлинных и нефальсифицированных выборов предполагают выявление и осуществление свободно выраженной воли народа путем законодательного закрепления такой технологии проведения выборов, которая не позволила бы исказить волю избирателей.

6.3.4. Тенденции развития конституционной реформы в Республике Башкортостан

По действующей Конституции Республики Башкортостан в редакции 2008 года **«Государственность Республики Башкортостан выражается в том, что Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан, имеет свою территорию, население, систему органов государственной власти, свою Конституцию и законодательство, а также государственные языки и государственные символы Республики Башкортостан»** (ст. 1).

Однако данная концепция государственности стала конституционным положением лишь в результате острой дискуссии по концепции формирования Конституции Республики Башкортостан 1993 года.

Результаты анализа хода конституционной реформы в Башкортостане позволили Конституционной комиссии РФ сделать следующие выводы.

В Республике Башкортостан склонны признавать не верховенство Конституции России над Федеративным договором, а приоритет по соответствующему, достаточно широкому кругу вопросов положений данного Договора над общероссийскими конституционными нормами, невзирая на то, что нормы Основного Закона страны включили в себя все содержание указанного Договора.

Говоря о Федеративном договоре, подписанном и Башкортостаном, в Республике Башкортостан, тем не менее, в целом не считают его признанной основой для отношений с Федерацией и выдвигают в качестве таковой Приложение к Федеративному Договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 года. С точки зрения Башкортостана, **дело сводится по существу к самостоятельному осуществлению Башкортостаном полномочий вне влияния федеральных Конституции и законодательства**, к началу двустороннего процесса переговоров о заключении всеобъемлющего договора о взаимоотношениях с Российской Федерацией, отдельных дополнительных соглашений по конкретным сферам ведения, о передаче Башкортостаном Федерации по этим договору и соглашениям некоторых полномочий и прав. В Башкортостане предполагается проводить избирательный подход к нормам Конституции и законов Российской Федерации; ввести регистрацию федеральных законов, независимо от сферы, на которую они распространяются, для решения вопроса о действии этих законов на территории Республики Башкортостан; **иметь собственные законодательную, судебную системы и прокуратуру с выводом их из каких-либо организационных и процессуальных связей с соответствующими федеральными органами**; устанавливать дипломатические и консульские отношения с иностранными государствами и пр.

Проект Закона Республики Башкортостан «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Башкирской ССР», принятый с некоторыми изменениями на сессии Верховного Совета Республики 15 июня 1992 г., отражает описанную выше линию Башкортостана, хотя и не в столь явной форме. Здесь имеются положения об обязанности соблюдать, наряду с Конституцией и законами Республики Башкортостан, также и Конституцию и законы Российской Федерации (пункты 5, 26 проекта Закона), однако одновременно говорится о Договоре Башкортостана с Федерацией

по вопросам владения, пользования и распоряжения государственной собственностью **при безусловном признании первенства законодательства Башкортостана в регулировании вопросов государственной собственности** (п. 12 проекта Закона); о договорной передаче Башкортостаном Федерации определенных международных и внешнеэкономических связей при безоговорочном закреплении за Республикой права определять внешнюю политику Башкортостана (пункты 32, 38 проекта Закона); о подчинении судей Конституционного Суда Республики Башкортостан только Конституции Республики Башкортостан (п. 43 проекта Закона); о фактической независимости бюджетной системы Башкортостана от федеральной бюджетной системы, регулировании отношений между ними соглашениями (пункты 49, 50 проекта Закона); об избирательном подходе Республики Башкортостан к федеральным законам об организации и деятельности судов с точки зрения действия этих законов на территории Республики Башкортостан (п. 54 проекта Закона).

Совершенно недвусмысленно вышеизложенная позиция Башкортостана выражена в Постановлении Президиума Верховного Совета и Совета Министров Республики Башкортостан от 4 июня 1992 года «О мерах по реализации положений Федеративного договора и Приложения к Федеративному договору от Республики Башкортостан» и в Постановлении Верховного Совета Республики Башкортостан от 15 июня 1992 года «О системе законодательства Республики Башкортостан». Согласно названному постановлению о реализации Федеративного договора и Приложения к нему, подписание этих документов со стороны руководства Российской Федерации и руководства Башкортостана рассматривается в Башкортостане как **важное подтверждение нового государственно-правового статуса Республики Башкортостан**, ее экономической и политической самостоятельности. Делается вывод, что в соответствии с указанными документами «впервые юридически признана необходимость двустороннего Договора и двусторонних соглашений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан, что создает правовую основу для обновления отношений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан, **придания им договорного характера**». В этой связи важной задачей государственных и хозяйственных органов и должностных лиц Республики признано «обеспечение планомерного перехода к новым, договорным отношениям с Российской Федерацией», «создание постоянно действующего переговорного механизма для разработки договорно-правовой базы двусторонних отношений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан». В марте-апреле 1992 г. в Башкортостане образована полномочная делегация Республики Башкортостан для разработки и ведения переговоров по проекту Договора об основах межгосударственных отношений между Республикой Башкортостан и Российской Федерацией. Устанавливается, что в период перехода на договорные отношения в Башкортостане и **впредь нужно неукоснительно руководствоваться законодательством Республики Башкортостан, а из законодательства Российской Федерации — по существу только тем, которое определяется Башкортостаном как действующее на его территории**. Поставлена задача принять законы Республики Башкортостан о Национальном банке Республики, о международных договорах Республики. Декларировано, что «отношения министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Башкортостан с соответствующими министерствами, государственными комитетами и ведомствами Рос-

сийской Федерации в будущем будут развиваться преимущественно на договорных началах, путем заключения соглашений».

Проект новой Конституции Республики Башкортостан, принятый в первом чтении Верховным Советом Республики на сессии 15 июня 1992 года, подготовлен исходя из тех же принципиальных соображений Башкортостана.

В проекте Конституции Башкортостана совершенно не упоминается о таком важнейшем предмете, как обеспечение соответствия Конституции и законов Республики Башкортостан Конституции и законам Российской Федерации ²²³.

6.3.5. Некоторые проблемы избирательной системы РФ

Как правильно отмечается в литературе, несмотря на развитое избирательное законодательство, а отчасти именно благодаря этому, в практике подготовки и проведения выборов возникает множество конфликтных ситуаций и нарушений действующих норм, злоупотреблений правами и полномочиями. Приходится иногда удивляться, как наши граждане, не имевшие никакого исторического опыта свободных выборов, молниеносно научились использовать избирательно-правовые институты вопреки их смыслу и цели. Это побуждает законодателя искать разные способы предотвращения злоупотреблений избирательными институтами и устанавливать наказания за эти злоупотребления, создавая новые правовые нормы. Но чем больше создается правовых норм, тем труднее обеспечивать их взаимную согласованность и соответствие федеральной Конституции. Не случайно в судебной практике Конституционного Суда РФ проблематика выборов занимает значительное место. Суду приходится разрешать дела, связанные и с распределением полномочий по правовому регулированию избирательно-правовых отношений между уровнями власти, и с защитой избирательных и иных прав граждан на выборах, и с обеспечением их равноправия в избирательном процессе, и с проверкой конституционности избирательных процедур.

Решения Конституционного Суда касались как федерального, так и регионального законодательства, многих правовых институтов избирательного права и процесса. В его поле зрения находились положения законов о выборах и гарантиях избирательных прав, вопросы сбалансированности полномочий органов законодательной и исполнительной власти в области избирательных правоотношений, соблюдения периодичности выборов, их альтернативности, обеспечения равенства и всеобщности избирательного права (активного и пассивного), установления порядка переноса срока выборов (продления или сокращения легислатуры), разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного законодательства, введения последними дополнительных гарантий и необоснованных ограничений в качестве условий и требований к реализации гражданами пассивного избирательного права (возрастных, языковых цензов) сроков проживания на соответствующей территории).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда, администрацию субъекта Федерации может возглавить любой достигший установленного возраста гражданин

²²³ Об этапах развития концепции конституционного законодательства Республики Башкортостан подробно см.: Маликов М. Ф. Современные проблемы конституционного права Республики Башкортостан. — Уфа: Китап, 2009. — С 23–46.

Российской Федерации независимо от места его жительства. Установление субъектом Федерации требований к возрасту и продолжительности проживания на его территории, как условий реализации пассивного избирательного права, является его ограничением по кругу лиц. Введение такой нормы противоречит ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей право каждого гражданина участвовать в выборах без какой бы то ни было дискриминации и необоснованных ограничений²²⁴.

С учетом этих обстоятельств отдельные авторы приходят к следующим выводам.

1. Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием на референдуме 12 декабря 1993 г., поэтому все избирательное законодательство страны, принятое после этой даты, не соответствует Конституции России.

2. Все избранные в соответствии с этим избирательным законодательством органы власти не являются легитимными. Вся законодательная база Российской Федерации (законы, кодексы, указы Президента, постановления правительства, региональных органов власти, инструкции центральных и региональных ведомств и организаций) и другие законодательные документы, принятые после 12 декабря 1993 г., являются нелегитимными, так как все эти законодательные документы порождены нелегитимными органами власти.

3. Результаты выборов любых органов власти в России (от Президента РФ до главы сельского административного округа) могут быть опротестованы и признаны недействительными, так как выборы проводились и будут проводиться по законам, не соответствующим Конституции РФ²²⁵.

Более того, по признанию ученых, функционирование института свободных выборов наиболее полно отражает политическую жизнь государства, его достижения и острые проблемы. Вопросы относительно того, что же такое подлинно свободные демократические выборы, каковы критерии их оценки, как гарантировать эту свободу и обеспечить должную реализацию и защиту избирательных прав, всегда находились в центре внимания государствоведов — юристов и политологов²²⁶.

6.3.6. Референдум

Важнейшим принципом, на котором основывается деятельность демократического государства, является принцип народного суверенитета, смысл которого в том, что народ является источником власти в обществе.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, через избираемых им представителей (например, депутатов, президента и др.).

Основными формами непосредственной демократии являются **выборы и референдум**.

²²⁴ Зорькин В. Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — №1. — С. 69.

²²⁵ Макаров Б. А. Выборы: декларации и действительность (Некоторые проблемы избирательного права в современной России) // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 5. — С. 26.

²²⁶ Маер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти, или избирательное право и политика // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — № 1. — С. 62.

Выборы и референдум одинаковы по форме проведения (голосование), но различаются по объекту волеизъявления: кандидаты, партии — при выборах; вопросы государственной жизни, по которым граждане должны выразить свое мнение, — при референдуме.

Таким образом, референдум — это высшее непосредственное выражение воли народа по законопроектам, действующим законам, иным вопросам государственной жизни.

Основные признаки референдума:

— референдум — это форма непосредственного осуществления народом своей власти, позволяющая выявлять волю народа «в чистом виде», не опосредованном представительством депутатов;

— референдум — это всегда голосование, то есть способ выявления воли большинства населения;

— законопроекты, принятые на референдуме, как правило, могут изменяться (отменяться) только путем принятия нового решения на референдуме;

— решение, принятое на референдуме, не нуждается в утверждении каким-либо другим органом и вступает в силу, как правило, с момента официального опубликования результатов референдума.

Федеральный конституционный закон от 28.06.04 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»²²⁷ устанавливает следующие **общие принципы проведения референдума Российской Федерации**:

1. Референдум проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при тайном голосовании.

2. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств.

3. Граждане Российской Федерации участвуют в референдуме на равных основаниях. Каждый участник референдума обладает равным числом голосов.

4. Гражданин Российской Федерации голосует за вынесенный (вынесенные) на референдум вопрос (вопросы) или против него (них) непосредственно.

5. Участие гражданина Российской Федерации (далее также — гражданин) в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме, в выдвижении инициативы проведения референдума, в подготовке и проведении референдума, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

Голосование на референдуме (далее — голосование) является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина Российской Федерации, в том числе наблюдения за заполнением участником референдума бюллетеня для голосования на референдуме в месте для тайного голосования.

6.3.7. Виды референдумов

Классификация референдумов осуществляется по разным основаниям.

²²⁷ Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 27. — 5 июля.

В зависимости от **предмета референдума**, то есть выносимого на него вопроса, выделяются конституционный, законодательный, международно-правовой и административный референдумы. Предметом *конституционного* референдума является внесение изменений в конституцию либо принятие нового проекта конституции. Предметом *законодательного* референдума является принятие законопроекта, внесение изменений или отмена действующих законов. *Международно-правовой* референдум проводится для решения вопросов, возникающих в межгосударственных отношениях. Предметом такого референдума может быть вступление в международные организации, ратификации или денонсация международных договоров, решение вопросов о международно-правовой судьбе территорий. *Административный* референдум проводится по вопросам, не связанным с принятием, изменением или отменой нормативно-правовых актов, его предметом может быть изменение административно-территориального деления, досрочное прекращение полномочий должностных лиц; вопросы местного значения (строительство сооружений, прокладка дорог и т. п.). Российское законодательство допускает проведение всех названных видов референдума.

По характеру юридической силы решения, принятого на референдуме, различают консультативный и императивный (обязательный) референдумы. *Консультативный* референдум проводится для выяснения мнения населения по каким-либо вопросам, окончательное решение по которым принимает орган, инициирующий проведение референдума. Решение, принятое на консультативном референдуме, не имеет обязательной силы. Решения *императивного* референдума обязательны для исполнения всеми органами и лицами на территории, в рамках которой они были приняты. Такие решения не нуждаются в дополнительном утверждении и обычно могут быть изменены (отменены) только таким же референдумным путем. Законодательство Российской Федерации предусматривает проведение только императивного референдума.

Референдумы **в зависимости от условий, необходимых для их проведения**, делятся на обязательные и факультативные. *Обязательный* референдум проводится в связи с необходимостью, установленной законом, и является одним из способов принятия какого-либо государственного решения. Например, в Японии поправки к конституции могут быть приняты только на референдуме. *Факультативные* референдумы проводятся только при наличии инициативы определенных законом субъектов. Российское законодательство не содержит положений об обязательном проведении референдума, но предоставляет право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в своих правовых актах отразить вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум.

По территориальной сфере референдумы делятся на общегосударственные, региональные и местные. В *общегосударственном* референдуме участвуют все граждане, обладающие правом на участие в референдуме. *Региональные* референдумы проводятся в федеративных государствах в пределах территории субъекта федерации. *Местные* референдумы проводятся в пределах административно-территориальных (муниципальных) единиц. Соответственно, решения, принятые на референдумах, различаются по территории своего действия. В России законодательством предусмотрены референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум.

В Российской Федерации законодательство о референдуме состоит из Конституции РФ, Федерального конституционного закона от 28.06.04 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федерального закона от 12.06.02 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²²⁸ (с изменениями на 11 декабря 2004 г.²²⁹), Федерального закона от 06.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²³⁰ (с изменениями на 18 апреля 2005 г.²³¹), законодательства субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ наиболее обще регулирует вопросы, связанные с референдумом. В ст. 3 закрепляется, что референдум наряду с выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Ст. 32 Конституции РФ закрепляет право граждан на участие в референдуме как один из компонентов более общего права граждан непосредственно участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32). Конституция РФ разграничивает предметы ведения Федерации и ее субъектов в части регулирования и защиты прав и свобод человека, к которым относится и право на участие в референдуме. Регулирование этого права находится в ведении Российской Федерации, а защита — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

6.3.8. Конституционно-правовые основы референдума

Согласно ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г., на референдум **не могут быть вынесены вопросы:**

— об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;

— о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

— об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

— о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

— об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо о назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

²²⁸ Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — 17 июля.

²²⁹ Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Российская газета. — 2004. — № 277. — 15 декабря.

²³⁰ Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — 6 октября.

²³¹ Федеральный закон от 18 апреля 2005 г. № 34-ФЗ // Российская газета. — 2005. — № 82.

- о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации;
- о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- об амнистии и помиловании.

Вопрос, выносимый на референдум, не должен противоречить Конституции Российской Федерации, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Обязательным условием является такая формулировка вопроса, выносимого на референдум, которая бы исключала возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Запрет выносить на референдум вопросы о досрочном прекращении и о досрочных выборах органов государственной власти обусловлен тем, что, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, изложенном в постановлении от 10 июня 1998 г., каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. По смыслу Конституции Российской Федерации референдум как высшее непосредственное выражение власти народа не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это привело бы к пересмотру их итогов и как следствие — к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Эти совершенно верные рассуждения и выводы Конституционного Суда РФ применительно к законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, думается, не вполне применимы к высшим органам государственной власти Российской Федерации в целом. Конституции и уставы большинства субъектов Российской Федерации закрепляют право отзыва депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц.

Кроме того, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. (с изменениями на 29 декабря 2004 г.) предусматривает в случаях, установленных законом, возможность отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности (ст. 29²³²).

²³² Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19.09.1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 25. — Ст. 3002.

²³³ Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; 2000. — № 1. — Ст. 3205; 2001. — № 7. — Ст. 608; 2002. — № 19. — Ст. 1792; 2003. — № 27. — Ст. 2709.

Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. в случаях, установленных законодательством, допускает возможность роспуска представительного органа муниципального образования законом субъекта Российской Федерации (ст. 73), а также отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации правовым актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (ст. 74)²³⁴.

К числу **субъективных прав гражданина** по участию в референдуме, сформулированных в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г., получивших прямое закрепление, относятся:

- право на инициирование референдума (ст. ст. 15, 17);
- право подписи в поддержку одной и той же инициативы проведения референдума (п. 6 ст. 17);
- право быть членом комиссии референдума с решающим или совещательным голосом (ст. 27);
- право на участие в финансировании референдума (ст. 51);
- право на участие в агитационной деятельности (ст. ст. 60, 61);
- право быть наблюдателем на участке референдума (ст. 36);
- право быть уполномоченным представителем инициативной группы (ст. 34);
- право обжаловать решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, комиссий референдума, их должностных лиц, нарушающих право на участие в референдуме (пп. 2, 4 ст. 44, ст. 87);
- право голоса, включая возможность досрочного голосования, получения открепительного талона (ст. ст. 71, 73).

Косвенное закрепление в Федеральном конституционном законе «О референдуме» от 28 июня 2004 г. получило право на информирование о ходе и результатах референдума. Оно вытекает из содержания ст. ст. 34, 44, 82 анализируемого федерального конституционного закона, закрепляющих гласность как принцип организации и проведения референдума Российской Федерации.

Приведенный перечень возможностей гражданина по участию в референдуме позволяет выделить функциональные роли гражданина в процедуре подготовки и проведения референдума. Гражданин РФ может быть: участником инициативной группы; членом агитационной инициативной группы; уполномоченным представителем инициативной группы; членом комиссии референдума с правом решающего и совещательного голоса; наблюдателем; рядовым участником референдума, голосующим «за» или «против» вопроса, вынесенного на референдум; участником судебного процесса в связи с рассмотрением жалобы на нарушение права участвовать в референдуме²³⁵.

²³⁴ Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

²³⁵ Подробно см.: Лучин В. О., Мазуров А. В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. — 2003. — № 9. — С. 49; Синцов Г. В. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. . . . канд. юрид. наук. — М., 2003. — С. 17–18; Пудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Научно-практическое и информационное издание. Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 20–27.

6.3.9. Народное вето

Необходимость рассмотрения вопроса о сущности и особенностях народного вето вызвана тем, что между референдумом и народным вето много общего с позиции прав граждан на участие в голосовании по вопросу об отмене того или иного правового акта.

В теории конституционного права под «народным вето» понимается институт непосредственной демократии, предусматривающий право граждан отклонять путем голосования на референдуме принятые представительным органом государственной власти (органом местного самоуправления) и вступившие в силу законы (акты органов местного самоуправления) или их отдельные положения.

По признанию ученых, оно является рычагом, с помощью которого деятельность представительного органа корректируется наиболее радикальным способом — путем запрета принимаемого им акта. Учитывая, что в течение длительного временного промежутка от выборов одного состава представительного органа власти до выборов очередного его состава соотношение сил в обществе может существенно измениться, «народное вето» позволяет определить, насколько легитимным является сам представительный орган. «Народное вето» способствует росту гражданского участия в публично-правовых делах. Оно побуждает граждан больше интересоваться вопросами правотворчества, что служит преодолению правового нигилизма. «Народное вето» является одним из механизмов преодоления противоречий между обществом и властью. Во всякой конституционной системе вопрос о введении института «народного вето» — это, по существу, вопрос о том, что предпочтительнее — неисполнение гражданами законодательства, попытки уклонения от его исполнения или же отмена правовых актов самими же гражданами в случае, если этого не делает представительный орган. С этой точки зрения «народное вето» — своего рода юридически отработанный механизм уступок, на которые могут пойти органы власти под давлением граждан.

Результаты изучения конституционного законодательства позволяют утверждать, что в конституционной системе России определение института «народное вето» отсутствует. Однако избирательным законодательством и законодательством о праве граждан на участие в референдуме предусмотрен аналогичный институт. Так, несколько норм, закрепленных в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» от 10 октября 1995 г., содержат прямое указание на возможность вынесения гражданами на референдум вопроса об отмене действующего федерального закона или отдельной его статьи (пп 12 ч. 1 ст. 16; ч. 3 ст. 31; ч. 5 ст. 32). Подобное прямое указание отсутствует в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права граждан на референдум» от 19 сентября 1997 г. Однако и данный закон не исключает возможности постановки гражданами на референдуме РФ, на референдуме субъекта РФ или на местном референдуме вопроса об отмене действующего закона (правового акта органа местного самоуправления) или отдельной его нормы. Законодательство субъектов РФ о референдуме конкретизирует нормы данного федерального закона по следующим направлениям:

1. Отмена путем голосования на референдуме субъекта РФ (местном референдуме) закона субъекта РФ (правового акта органа местного самоуправления) или отдельной его нормы.

2. Принятие на референдуме субъекта РФ (местном референдуме) другого правового акта того же вида, который полностью заменяет по предмету регулирования ранее принятый представительным органом правовой акт. Так, в соответствии с п. 1 ст. 86 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» от 10 марта 1999 г. внесение значительных изменений в действующий правовой акт осуществляется путем принятия его новой редакции.

3. Принятие на референдуме субъекта РФ (местном референдуме) решения о приостановлении действия закона субъекта РФ (правового акта органа местного самоуправления) или отдельной его нормы.

Как видно, институт отклоняющего референдума ни на федеральном, ни на региональном, а тем более на муниципальном уровнях не урегулирован с достаточной полнотой. Вариант же отмены правового акта путем принятия его новой редакции вообще не учтен законодательством о референдуме. Законодательство РФ и ее субъектов предусматривает абстрактную возможность отмены гражданами законов (актов органов местного самоуправления). Поэтому процедура отклонения вступивших в силу правовых актов регулируется общими нормами законодательства о референдуме²³⁶.

6.4. Оборона и безопасность в Российской Федерации

6.4.1. Концепция безопасности Российской Федерации

Под **национальной безопасностью** нашей страны понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Структуру национальной безопасности РФ можно условно классифицировать на два вида: государственная безопасность и общественная безопасность.

Государственная безопасность есть состояние защищенности основ конституционного строя, политического, экономического, оборонного, научно-технического и информационного потенциала страны от внешних и внутренних угроз, исходящих от иностранных спецслужб и организаций, а также преступных сообществ, групп и отдельных лиц. Составными элементами данного вида являются внутривнутриполитическая безопасность, экономическая безопасность, военная безопасность, пограничная безопасность, международная безопасность, информационная безопасность и др.

Под **общественной безопасностью** следует понимать состояние защищенности населения страны от преступных посягательств на права граждан и их объединений, а также от угроз природного и техногенного характера. Составными элементами этого вида национальной безопасности являются безопасность личности (ее права, свободы, здоровье, жизнь), природная безопасность, техногенная безопасность, экологическая безопасность и др.

6.4.2. Совет безопасности Российской Федерации

Совет безопасности — конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента РФ по вопросам проведения единой государ-

²³⁶ Руденко В. Н. «Народное veto» как институт непосредственной демократии // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 16–22.

ственной политики в области обеспечения безопасности, обеспечивающий условия для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Задачами Совета безопасности являются:

- выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;
- разработка основных направлений обеспечения безопасности;
- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций;

— подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;

— разработка предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства;

— подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений в области внутренней и внешней политики по вопросам обеспечения безопасности личности, общества и государства;

— иные задачи.

В состав Совета безопасности входят постоянные члены:

— Президент РФ (Председатель Совета безопасности);

— секретарь;

— Председатель Совета Федерации;

— Председатель Государственной Думы;

— Председатель Правительства РФ;

— министр обороны;

— министр иностранных дел;

— министр внутренних дел;

— министр юстиции;

— министр финансов;

— министр оборонной промышленности;

— министр атомной энергетики;

— министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

— директор Федеральной службы безопасности;

— директор Службы внешней разведки.

Остальные члены Совета безопасности назначаются Президентом РФ по представлению секретаря Совета безопасности.

Заседания Совета безопасности проводятся не реже одного раза в месяц. Присутствие постоянных членов Совета безопасности обязательно. Решения Совета безопасности принимаются его постоянными членами простым большинством от их общего числа и утверждаются Председателем СБ — Президентом РФ. Решения Совета безопасности оформляются протоколами, наиболее важные — указами Президента РФ.

Секретарь Совета безопасности:

— информирует Президента РФ по проблемам внутренней и внешней безопасности страны, обороноспособности, военно-технического сотрудничества, развития глобальных информационных систем;

— обобщает и представляет в Совет безопасности информационно-аналитические обзоры состояния безопасности РФ;

— организует разработку концептуальных подходов к формированию стратегии в сфере обеспечения безопасности РФ;

— координирует работу межведомственных комиссий Совета безопасности, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по подготовке необходимых материалов к заседаниям Совета;

— готовит проекты решений Совета безопасности;

— осуществляет контроль за исполнением решений Совета безопасности;

— вносит Президенту РФ и в Совет безопасности предложения о привлечении к ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти, на которых возложены функции по обеспечению безопасности РФ;

— запрашивает у федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, учреждений и организаций, должностных лиц информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления деятельности Совета безопасности и его аппарата;

— выступает с разъяснением принятых Советом безопасности решений;

— представляет Президенту РФ информацию о кандидатурах, рекомендуемых для назначения на высшие государственные должности РФ;

— представляет Президенту РФ кандидатуры для назначения членами Совета безопасности.

Рабочими органами Совета безопасности являются специально образуемые Советом безопасности межведомственные комиссии. Они создаются по функциональному или региональному принципу на постоянной или временной основе. Также при Совете безопасности образован научный совет.

Подробно деятельность Совета безопасности регулируется:

— Конституцией РФ;

— Законом «О безопасности»²³⁷ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (с изменениями на 7 марта 2005 г.);

— Указом Президента РФ от 18 ноября 1998 г. № 1418 «Вопросы Совета безопасности Российской Федерации»²³⁸.

6.4.3. Понятие режима чрезвычайного положения и основания его установления

Чрезвычайное положение — особый режим в стране, вводимый в связи с обострением общественно-политической ситуации, войной или стихийными бедствиями и заключающийся в ограничении прав и свобод граждан, сосредоточении власти в каком-либо одном органе и т. д.²³⁹

Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности и защиты конституционного строя.

²³⁷ Российская газета. — 1992. — № 103. — 6 мая.

²³⁸ Российская газета. — 1998. — № 223. — 24 ноября.

²³⁹ Маликов М. Ф. Основы конституционного права РФ. — Уфа, 2003. — С. 219.

Целью введения чрезвычайного положения является устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя.

Правовую основу чрезвычайного положения кроме конституционных норм составляют Закон РФ «О чрезвычайном положении», а также законодательные акты, в основном регламентирующие деятельность отдельных органов государственного управления в условиях чрезвычайного положения. Среди таких законов можно назвать: ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ»²⁴⁰, ФЗ «О безопасности»²⁴¹, ФЗ «О гражданской обороне»²⁴² и др.

Режим чрезвычайного положения при наличии чрезвычайной ситуации вводится в установленном законом порядке компетентными государственными органами. Иными словами, существуют фактическое (чрезвычайная ситуация) и юридическое (правовой акт) основания возникновения такого правового режима.

В соответствии с Законом «О чрезвычайном положении» оно может вводиться лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, представляют собой реальную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю страны, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер²⁴³.

Законодательство РФ, определяя основания объявления чрезвычайного положения, дает характеристику возможных обстоятельств, используя следующие критерии:

1. Конкретные явления, возникновение которых создает опасность для жизни и здоровья граждан, нормальной деятельности государственных институтов, имущества — эпидемии, эпизоотии, крупные аварии.

2. Обстоятельства, служащие основанием для объявления чрезвычайного положения, должны представлять собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу. Здесь законодатель не связывает основания объявления чрезвычайного положения с наступлением конкретных явлений или событий; применение чрезвычайных мер может быть вызвано и угрозой наступления реальной опасности — задачей чрезвычайного положения будет как раз устранение такой угрозы.

3. Сферы, в которых могут возникнуть чрезвычайные ситуации, — общественный порядок, межнациональные и межконфессиональные отношения, взаимоотношения природы и общества.

4. Степень кризисности чрезвычайной ситуации, которая должна быть таковой, чтобы органы государственной власти признали существующие у них в силу обычного законодательства возможности недостаточными и что для ее урегулирования необходимо применение чрезвычайных мер.

²⁴⁰ Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ» // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 6. — Ст. 711.

²⁴¹ Закон РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 52. — Ст. 5086.

²⁴² Федеральный закон РФ «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. № 23-ФЗ (с изм. и дополн. на 09.10.2002 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 799.

²⁴³ Федеральный конституционный закон РФ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. на 39.06.03) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 23 — Ст. 2277.

Основаниями введения чрезвычайного положения могут быть условия или события, изложенные в ст. 3 указанного Закона:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

До введения чрезвычайного положения по основаниям, указанным в п. «а» Закона, Президент Российской Федерации или Спикер Государственной Думы в установленном порядке обязан обратиться к группам лиц, организациям, учреждениям, являющимся инициаторами или участниками действий, служащих основанием для введения чрезвычайного положения, с предупреждением и требованием прекратить противоправные действия в течение установленного в обращении срока.

В случае неподчинения упомянутых лиц, организаций и учреждений обращенному к ним требованию и продолжения ими противоправных действий по истечении установленного срока может быть введено чрезвычайное положение.

Введение чрезвычайного положения по основаниям, указанным в п. «б» Закона, допускается только с согласия органов государственной власти пострадавшей территории, если они продолжают нормально функционировать. В обстоятельствах, требующих неотложных мер по спасению населения, чрезвычайное положение может быть введено немедленно и без предупреждения.

Чрезвычайное положение в соответствии со ст. 88 Конституции РФ вводится на территории всей страны или в отдельных ее местностях по распоряжению Президента с немедленным уведомлением Государственной Думы и Совета Федерации. Указ Президента о чрезвычайном положении подлежит утверждению Советом Федерации²⁴⁴. При устранении обстоятельств, послуживших основанием введения чрезвычайного положения, Президент РФ полностью или частично отменяет режим чрезвычайного положения своим указом.

Все нормативно-правовые акты, принятые в целях обеспечения режима чрезвычайного положения и связанные с ограничением свобод, утрачивают силу одновременно с прекращением действия чрезвычайного положения без специального уведомления.

²⁴⁴ Маликов М. Ф. Методология изучения конституционного права: В 2 ч. — Ч. 2. — Уфа, 2000. — С. 1023.

6.4.4. Безопасность личности в период действия особых правовых режимов

Обеспечение безопасности личности, ее прав и свобод в РФ является важнейшим направлением деятельности государства в области безопасности. Согласно ст. 13 Закона РФ «О безопасности»²⁴⁵ и п. 6 Положения о Совете безопасности РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 949²⁴⁶, рассмотрение вопросов безопасности личности входит в компетенцию Совета безопасности РФ. По заключению научного совета при Совете безопасности РФ проблема обеспечения безопасности личности является одной из ключевых в социально-политической обстановке государства и должна лечь в основу политики возрождения России²⁴⁷.

В современной научной литературе под безопасностью личности принято понимать: а) защищенность условий, обеспечивающих реализацию прав и свобод личности и возможности для ее саморазвития²⁴⁸; б) состояние защищенности человека от факторов опасности на уровне его личных интересов и потребностей²⁴⁹; в) социальную защищенность человека, обеспечивающую сохранность самого человека и его отдельных жизненно важных функций в соответствии с наибольшими возможностями общества²⁵⁰.

Обеспечение безопасности личности, включая реальное обеспечение прав и свобод граждан, духовное и интеллектуальное развитие, достойный и гарантированный государством минимум условий существования, относятся к жизненно важным интересам государства²⁵¹. Важной составляющей безопасности личности является юридическая безопасность, под которой подразумевается состояние защищенности человека в связи со вступлением его в сферу правовых отношений²⁵².

Правовое положение граждан и других лиц в период военного положения имеет свои характерные черты и специфические особенности. Они заключаются в том, что в соответствии с Законом «О военном положении» (ст. ст. 7, 11–12, 18) органами, обеспечивающими режим военного положения, по основаниям, установленным федеральным законодательством, и в пределах предоставленных им полномочий могут быть ограничены отдельные права и свободы граждан и других лиц. При этом временные ограничения отдельных прав граждан на период чрезвычайного положения и на время военного положения во многом совпадают, но не полностью тождественны, о чем свидетельствует сопоставление соответствующих норм законов «О чрезвычайном положении» и «О военном положении».

Так, Законом «О чрезвычайном положении» (ст. 11) и Законом «О военном положении» (ст. ст. 7–8) определены временные ограничения, которые применяются во всех случаях независимо от оснований введения чрезвычайного или военного положе-

²⁴⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1992. — № 15. — Ст. 769.

²⁴⁶ Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 32. — Ст. 4061.

²⁴⁷ Безопасность личности (граждан России) и социально-политическая ситуация в стране // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. — Вып. 2. — М., 1998. — С. 31–35.

²⁴⁸ Геополитика и национальная безопасность. Словарь основных понятий и определений / Под общ. ред. В. Л. Манилова. — М., 1998. — С. 18.

²⁴⁹ Безопасность России. Словарь терминов и определений. — М., 1998. — С. 21.

²⁵⁰ Тер-Акопов А.А., Безопасность человека. — М., 1998. — С. 19.

²⁵¹ См. об этом: Основы национальной безопасности / Под общ. ред. В. Л. Манилова. — М., 1998. — С. 26, 90, 166, 198.

²⁵² Тер-Акопов А., А., Указ. соч. — С. 149.

ния. К ним относятся: а) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное или военное положение, и выезда с нее, а также установление ограничений на свободу передвижения; б) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; в) запрещение забастовок и иных форм приостановления или прекращения деятельности организаций; г) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра.

Законом «О чрезвычайном положении» (ст. 12) и Законом «О военном положении» (ст. 7) установлены меры, которые применяются лишь при введении чрезвычайного положения по отдельным основаниям (в связи с попытками насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, вооруженным мятежом, массовыми беспорядками, террористическими актами, блокированием или захватом особо важных объектов или отдельных местностей, подготовкой и деятельностью незаконных вооруженных формирований, межнациональными, межконфессиональными и региональными конфликтами, сопровождающимися насильственными действиями), а при введении военного положения — независимо от оснований.

К таким мерам, в частности, относятся: а) установление запретов на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток (введение комендантского часа); б) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и медицинских препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков; в) временное изъятие у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ; г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств.

Законом «О чрезвычайном положении» (ст. 12) закреплены меры, которые могут применяться исключительно при введении чрезвычайного положения по вышеуказанным основаниям (в связи с попытками насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации и др.), но не применяются в условиях военного положения, а именно: а) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств — за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке; б) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

Законом «О чрезвычайном положении» (ст. 13) и Законом «О военном положении» (ст. 7) установлены меры, которые применяются при введении чрезвычайного положения в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, чрезвычайными экологическими ситуациями, требующими проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ (а при введении военного положения — независимо от оснований). К ним, в частности, относится мобилизация (привлечение) трудоспособного населения (граждан) к выполнению аварийно-спасательных работ (работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником

оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями).

В Законе «О чрезвычайном положении» (ст. 13) перечислены меры, которые могут применяться исключительно при введении чрезвычайного положения в связи с вышеназванными чрезвычайными ситуациями, но не могут применяться в условиях военного положения: а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий; в) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных и негосударственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей.

К числу временных мер, применяемых на территории, на которой введено военное положение, исходя из особых задач режима военного положения относят следующие возлагаемые на граждан обязанности и ограничения (которые, однако, не предусмотрены Законом «О чрезвычайном положении»): а) выполнение требований федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказание содействия таким органам и лицам; б) явка по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в военные комиссариаты, на территории которых проживают граждане; в) выполнение требований, изложенных в полученных гражданами предписаниях, повестках и распоряжениях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц; г) предоставление гражданами в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества (с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества); д) задержание по основаниям, установленным федеральным законом, граждан и транспортных средств на срок до 30 суток; е) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами; ж) запрещение работы приемопередающих станций индивидуального пользования; з) интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с РФ; и) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории РФ; з) запрещение или ограничение выбора места пребывания или места жительства.