

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ И ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993–2008 ГОДЫ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ

Владимир Николаевич Плигин

Определение России как *правового государства*, закрепленное Конституцией Российской Федерации 1993 года, в существовавших в то время исторических условиях могло быть лишь обозначением *подхода авторов* этого документа к пониманию *будущего пути развития страны* с более чем двенадцативековой историей, а не отражением реальной картины общественного процесса формирующейся новой российской государственности.

Правовое государство предполагает *особое состояние государства и общества*, включающее в себя сложившуюся по основным принципам сложную и устойчивую к изменениям совокупность объективных и субъективных факторов социальной системы конкретной страны. Сама по себе *устойчивость к изменениям* в условиях правового государства не означает, что такие изменения исключены, так как любое явление находится в стадии развития, но предполагаемые изменения не являются спонтанными или исключительно произвольными, а также описываются выработанным набором правил их включения в существующую структуру. Поэтому общество, находящееся в процессе (часто спонтанном) формирования новых базовых ценностей, вряд ли может претендовать на то, что его жизнь организуется по правилам правового государства.

Вместе с тем не ставить в качестве *конституционной задачи* построение *правового государства* даже в условиях невозможности реализации такой идеи в конкретный исторический период было бы сознательным *игнорированием возможности его построения*.

Норма пункта первой статьи 1 Конституции России, закрепившая роль права, уже в 1993 году выполняла практическую *ориентирующую роль* и позволяла апеллировать к данному принципу при определении в том числе и конкретных политико-правовых позиций развивающейся системы, хотя в общественном сознании бытовало представление о неизбежности пограничного поведения как единственно дающего шанс на занятие успешной позиции в условиях новой общественной среды.

Последнее, кстати, продолжает иметь в российской действительности негативное значение и в настоящее время, но уже в форме *невосприимчивости к необходимости правовых форм поведения* среди представителей различных слоев так называемой элиты, включая, но не ограничиваясь, собственно управленческой элитой или представителями правоохранительных кругов или, наконец, но не в последнюю очередь, участниками экономического сообщества.

Аналогичное состояние периодически возникает и в странах с развитой системой правового государства, однако преимущество такой системы заключается в широкой структуре защищающих ее механизмов, которая обычно возвращает государственный механизм в первоначальное состояние в относительно непродолжительное время.

В упрощенном или специально упрощаемом восприятии *правовое государство* подразумевает только государство, в котором общественное развитие построено исключительно на соблюдении действующей нормы закона, которую в данном государстве принимают формально в качестве закона. Собственно соблюдение закона, если закон сводить к набору нормативного материала, регулирующего отдельные аспекты общественной жизни, может быть базой закрепления и сохранения авторитарных и в ряде случаев человеконенавистнических подходов, а не гуманитарных ценностей, к которым (хотя это также не является очевидным) постоянно возвращается общественный прогресс. Поэтому, базируясь только на статистике собственно соблюдения действующего законодательства всеми участниками общественного процесса в той или иной стране, невозможно сделать вывод о наличии или отсутствии в ней государства правового характера.

Развитое законодательство можно определить только как *необходимую, но недостаточную характеристику* правового государства. Существующий или вновь появляющийся закон должен отвечать многим критериям, чтобы быть базой развития правового государства. Закон должен *иметь правовой характер*.

Говоря о правовом государстве, мы должны последовательно проанализировать ряд явлений и представлений, которые относятся к различным сферам социальной жизни как материальной, так и духовной, при этом их переплетение достаточно часто делает невозможным вычленение каких-то отдельных звеньев, в частности, это относится к тому, что:

- современное правовое государство может быть построено только на принципе справедливости – сложнейшая для понимания проблема;
- уважение права частной собственности как базовая характеристика построения экономической системы общества;
- развитое представление о роли и ценности человека и его прав;
- понимание места и роли основных принципов права и их конституционно-правовое закрепление;
- развитое и внутренне непротиворечивое законодательство, отвечающее основным задачам регулирования общественных отношений;
- работоспособная исполнительная власть;
- развитая и одновременно достаточная правоохранительная система;
- независимая и дееспособная судебная система;
- развитое правосознание основной части населения страны, позитивно воспринимающей действующий правопорядок, мораль;
- наличие в обществе заметного слоя представителей элиты, которые понимают правовое государство как цель своей деятельности и др.

В данном материале изложены основные направления развития некоторых институтов законодательства Российской Федерации за период 1993–2008 годов.

Изменение государственного устройства и экономических отношений в России в начале 1990-х годов существенно отразилось на российском законодательстве. Жизнь утверждала новые формы собственности и новые правоотношения, которые не регулировались действовавшими правовыми актами.

С момента принятия всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации начался новый этап в *развитии Российской Федерации*, укреплении ее госу-



дарственности, становлении гражданского общества и его институтов, обновлении и совершенствовании законодательства во всех отраслях права.

На протяжении без малого 15 лет на фоне возрастающей общественной активности Государственная Дума прошла период становления в новых политических и экономических условиях.

За этот период Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации осуществила реализацию конституционных положений по государственному устройству, федеративным отношениям, обеспечению гарантий и защиты прав и свобод человека и гражданина, обновила и систематизировала материальное и процессуальное законодательство, обеспечила правовую поддержку политической, экономической и социальной реформ в стране.

В результате этой работы создана правовая база по всем отраслям законодательства, накоплен бесценный опыт законотворческой деятельности, налажено успешное взаимодействие с субъектами Российской Федерации, отрегулирован механизм взаимодействия со всеми органами государственной власти.

Развитие избирательного законодательства

С момента начала своей деятельности после выборов 1993 года Государственная Дума осуществила реализацию конституционных положений по обеспечению гарантий и защиты прав и свобод человека и гражданина, обновила и систематизировала законодательство о выборах и референдумах, закрепив в правовых нормах не только важнейшие демократические принципы избирательного права, но и отразив реалии меняющейся политической системы страны.

Конституция Российской Федерации определяет свободное волеизъявление граждан, осуществленное через процедуру всеобщего голосования, как высшее непосредственное выражение власти многонационального народа Российской Федерации.

Осуществление законодательной власти в нашем государстве народ Российской Федерации доверил своему парламенту – Федеральному Собранию Российской Федерации.

Состоявшиеся в декабре 2007 года выборы депутатов Государственной Думы и в марте нынешнего года выборы Президента Российской Федерации свидетельствуют о том, что в Российской Федерации начинает последовательно формироваться ядро гражданского общества.

В основе активно проходивших последнее время процессов обновления российской избирательной системы и избирательного права лежат причины глубинного характера, связанные с изменением соотношения социальных сил в обществе, формированием принципиально новых отношений во всех сферах государственной и общественной жизни.

Укрепляющаяся роль политических партий как основных участников избирательных кампаний побуждает граждан проявлять осознанное отношение к формированию политических институтов, служит катализатором увеличения социальной активности граждан, проживающих на огромной территории Российской Федерации.

В основу реформирования избирательного законодательства была заложена сформулированная на базе фундаментальных прав и свобод человека и гражданина идея реализации важнейших принципов избирательного права – всеобщее равное и прямое избирательное право граждан при соблюдении тайны голосования или использовании иных форм голосования, обеспечивающих свободу волеизъявления, взаимоувязанных с элементами функциональных характеристик выборов, основными из которых является свободный, справедливый, подлинный, регулярный характер выборов.

Принятый в 1994 году первый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» носил по сути своей рамочный характер и определял основные направления развития избирательной системы России на ближайшие годы, открывая в дальнейшем путь к разработке и принятию федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, а также законов субъектов Российской Федера-



ции о выборах в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В период с 1994 по 2002 год наблюдалась устойчивая тенденция детализации и конкретизации норм избирательного законодательства, в 1997 году впервые в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов были положены такие базовые принципы избирательного права, как обязательность и периодичность выборов, а также включены нормы, гарантирующие право граждан на участие в референдуме.

После принятия 11 июля 2001 года Федерального закона «О политических партиях», *укрепившего правовой статус и роль политических партий* в общественной жизни страны, в 2002 году начался следующий этап в совершенствовании избирательного законодательства, когда Государственная Дума приняла ряд новых законов:

- Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 20.12.2002 №175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 10.01.2003 №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 10.01.2003 №20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 04.07.2003 №93-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва».

Очередной этап совершенствования избирательного законодательства был связан с изменениями в общественно-политическом спектре нашей страны, обусловленными последовательными шагами по развитию реальной многопартийности в России.

В 2004 году Президент Российской Федерации предложил меры по обеспечению единства страны, укреплению государственных структур, в числе которых предусматривался переход к выборам депутатов Государственной Думы исключительно по пропорциональной избирательной системе.

В это время были приняты законы:

- Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 18.05.2005 №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21.07.2005 №93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

Концептуальные положения Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» логически встраивались в систему федерального законодательства, регулирующего сферу правоотношений, связанных с подготовкой и проведением выборов, наряду с перечисленными нормативными правовыми актами, а также с обновленными нормами Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» от 20 декабря 2004 года №168-ФЗ и Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основной его новеллой явилось изменение *действующего порядка формирования Государственной Думы* Федерального Собрания Российской Федерации, согласно которому *все депутаты* Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу *пропорционально числу голосов избирателей*, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты. Выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими право принимать участие в выбо-



рах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Такая новация направлена на усиление роли партий в политической жизни страны, повышение их ответственности перед избирателями.

Дальнейшие изменения в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах предусматривали реализацию идеи *самостоятельного участия политических партий* в выборах в органы *государственной власти и органы местного самоуправления* без возможности заключения межпартийных соглашений по объединению в так называемые «*избирательные блоки*». В этот же период в середине 2005 года принимается норма, согласно которой осуществляется переход *к единому дню* голосования на выборах в органы *государственной власти субъектов* Российской Федерации и *органы местного самоуправления*.

Практика применения избирательного законодательства, сформировавшегося после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, показала, что требовались как совершенствование самих институтов избирательного права, избирательных процедур, так и оптимизация полномочий по их регулированию, распределенных между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Обязательным условием эффективного функционирования демократических институтов в федеративном государстве является четкое *разграничение законодательных полномочий между различными уровнями власти* по формированию выборных органов власти. Только на основе последовательно проведенного разделения полномочий государственные органы, органы местного самоуправления соответствующего уровня могут самостоятельно, под собственную ответственность решать задачи, связанные с проведением выборов, исходя из максимального учета интересов населения, различного рода особенностей субъектов Федерации, муниципальных образований.

Сегодня можно говорить, что Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством о выборах и референдумах *гарантирована и обеспечена защита избирательных прав граждан*, реализация их прав на свободное волеизъявление с учетом международных избирательных стандартов подготовки и проведения демократических выборов, то есть *законодательная база в целом сформирована*.

Упорядоченность, бесконфликтность и стабильность правового регулирования электоральных отношений должны стать основными ориентирами, на которые необходимо равняться в процессе совершенствования системы избирательного законодательства в Российской Федерации.

Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Конституция Российской Федерации закрепила *порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*.

Согласно части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти.

Порядок формирования первого состава Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был установлен «Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году», утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года №1626. В соответствии с этими нормативными актами *первый состав Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации избирался путем прямого голосования гражданами Российской Федерации 12 декабря 1993 года*. Позднее в Положение были внесены дополнения, определявшие порядок избрания депутатов Совета Федерации взамен выбывших.

Вопрос о профессиональной работе члена Совета Федерации в Совете Федерации в этом положении не ставился. Первый состав членов Совета Федерации работал частично на профессиональной основе, частично – «по совместительству».



Пунктом 7 Переходных положений Конституции Российской Федерации установлено, что Совет Федерации первого созыва избирается сроком на два года. Иначе говоря, эта норма устанавливала, что полномочия депутатов Совета Федерации первого созыва истекли 12 декабря 1995 года, то есть через два года после их избрания.

Статьей 96 Конституции Российской Федерации установлено, что порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации устанавливается Федеральным законом. Перед Государственной Думой и Советом Федерации стоял вопрос о том, каким же образом должен формироваться Совет Федерации после окончания полномочий его первого состава. Было ясно одно: такой закон должен вступить в силу с таким расчетом, чтобы осуществление представительной власти в Российской Федерации не прерывалось.

Совет Федерации предложил Государственной Думе проект федерального закона, в соответствии с которым члены Совета Федерации должны были избираться гражданами Российской Федерации на прямых выборах, примерно по той же процедуре, как это было 12 декабря 1993 года.

Государственная Дума, не согласившись с Советом Федерации, отклонила этот законопроект и 17 ноября 1995 года приняла Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». 28 ноября 1995 года Совет Федерации отклонил этот закон. 5 декабря Государственная Дума повторно приняла его в ранее принятой редакции, и в тот же день он был подписан Президентом Российской Федерации. Закон вступил в силу с 13 декабря 1995 года.

В соответствии с этим законом в состав Совета Федерации вошли по должности председатели законодательных собраний субъектов Российской Федерации и высшие руководители исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что весь состав обновленного Совета Федерации работал не на постоянной основе, а по совместительству с исполнением своих обязанностей руководителя соответствующего государственного органа субъекта Российской Федерации.

В 2000 году Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу проект нового федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Новый закон вступил в силу в начале августа 2000 года.

В соответствии с этим законом Совет Федерации стал формироваться путем избрания членов Совета Федерации от законодательной ветви власти законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а член Совета Федерации от исполнительной ветви власти – путем назначения его актом высшего руководителя исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, одобренным законодательным (представительным) органом государственной власти этого субъекта. Согласно этому закону член Совета Федерации исполняет свои обязанности на постоянной профессиональной основе.

В законе был установлен переходный период, в течение которого сохраняли полномочия члены Совета Федерации по должности (если они оставались на должности в течение этого периода) – до 1 января 2002 года. К этому моменту Совет Федерации обновился более чем на две трети.

5 декабря 2001 года Председателем Совета Федерации был избран представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти Санкт-Петербурга С. М. Миронов (позднее он был избран Председателем еще дважды – в 2003 и 2007 годах).

В этом законе обнаружился недостаток, заключающийся в том, что член Совета Федерации мог быть сравнительно легко отозван избравшим (назначившим) его органом государственной власти. До 2004 года несколько членов Совета Федерации были отозваны без видимых причин.

Для исключения такого положения в начале 2004 года Совет Федерации предложил внести изменения в действующий закон и в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». С момента вступления этого закона в силу субъекты Российской Федерации лишены права отозвать избранного (назначенного) ими члена Совета Федерации без согласия самого Совета Федерации.

С другой стороны, Председатель Совета Федерации получил право при наличии определенных оснований обратиться к органу, избравшему (назначившему) члена Совета Федерации,



с представлением о его отзыве. С 2004 года Председатель Совета Федерации несколько раз использовал свое право.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»

Одним из главных направлений деятельности Государственной Думы является укрепление и развитие конституционно-правовых основ российской государственности, совершенствование законодательства по вопросам функционирования исполнительной ветви государственной власти.

Важное значение в этом отношении имело принятие в 1997 году Государственной Думой Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Основные положения о правовом положении Правительства Российской Федерации, его составе, функциях и полномочиях установлены статьями 110–117 Конституции Российской Федерации. Статьей 114 установлено, что порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» конкретизирует конституционно-правовой статус Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти Российской Федерации, возглавляющего единую систему исполнительной власти, детализирует его состав и порядок образования, регулирует основные вопросы его деятельности, правовой статус членов Правительства РФ. В законе достаточно подробно урегулированы взаимоотношения Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации и органами судебной власти.

За время действия закона в него неоднократно вносились уточнения, связанные с двумя вопросами: во-первых, уточнение внутренней структуры Правительства Российской Федерации и полномочий Президента Российской Федерации по руководству федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, и во-вторых, уточнение статуса членов Правительства РФ (в частности, установление запрета для члена Правительства РФ иметь гражданство иностранного государства).

Судебная реформа

Преобразования в политической системе России, проведение административной и судебной реформ решение стратегически важных задач в области охраны прав граждан нуждаются в эффективном правовом регулировании, что предполагает наличие *качественного законодательства и отработанного механизма его реализации*, осуществление законотворческой деятельности в рамках *единого правового поля*.

Современная практика государственно-правового строительства, нацеленная *на создание демократического правового государства*, обеспечение достойного уровня жизни и свободного развития человека, определяет фундаментальное значение права, правовых институтов и в первую очередь важнейшего из элементов правовой системы – законодательства.

Конституция Российской Федерации утвердила судебную власть как самостоятельную и независимую в своей деятельности от законодательной и исполнительной властей и определила ее компетенцию. В российском законодательстве получили развитие и другие конституционные положения: создана *единая система судебной власти* Российской Федерации, *закреплена структура федеральных судов и судов субъектов Федерации*; создан *Конституционный Суд*, органы *конституционного правосудия субъектов Федерации* и *система арбитражных судов*; закреплен ста-



тус судей и определены *гарантии их независимости*; закреплен *принцип финансирования судов из федерального бюджета*; установлена *система мер государственной и социальной защиты судей* при исполнении полномочий. Учреждены *институты мировых судей, присяжных заседателей, судебных приставов*, усилены гарантии независимости *судей военных судов* от командования и органов исполнительной власти; созданы *органы судейского сообщества*, которые являются выразителем интересов судей как носителей судебной власти; учрежден *Судебный департамент* при Верховном Суде РФ для решения вопросов организационного обеспечения деятельности судов всех уровней; *Современное состояние правовой базы*, обеспечивающей проведение судебной реформы, позволяет говорить, что *достигнуты серьезные результаты* по концептуальным направлениям, отвечающие *требованиям правового государства*.

В целях совершенствования законодательства *о судостроительстве* в рамках реализации судебной реформы Государственной Думой принят ряд законов, определяющих систему и структуру судебной ветви власти.

К ним относятся федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», «Об арбитражных судах Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации», Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации». Государственной Думой принято также множество федеральных законов, которыми созданы, реорганизованы или упразднены конкретные суды, поскольку создание, реорганизация и упразднение суда производится только федеральным законом.

Названные законы определяют структуру судов и их полномочия, подведомственность и подсудность им определенных категорий дел.

Конституционный Суд Российской Федерации

Статьей 125 Конституции Российской Федерации установлено, что Конституционный Суд состоит из 19 судей, исчерпывающим образом определена компетенция Конституционного Суда.

Федеральный конституционный закон №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» принят Государственной Думой самым первым из всех конституционных законов.

Статьей 128 Конституции РФ установлено, что судьи Конституционного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда устанавливаются федеральным конституционным законом.

Во исполнение названных положений Конституции Российской Федерации Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает:

- требования к судьям Конституционного Суда (возраст, образование и т.д.) и порядок их назначения;
- внутреннюю структуру Конституционного Суда (порядок избрания Председателя и его заместителей, разделение суда на палаты и т.п.);
- общие и специальные требования к обращениям, подаваемым в Конституционный Суд, а также порядок возврата заявителю обращений, признанных недопустимыми;
- пределы и общие правила рассмотрения в Конституционном Суде обращений, принятых Конституционным Судом к производству (законом установлено, что некоторые правила процедуры рассмотрения дел устанавливаются принимаемым самим Конституционным Судом Регламентом Конституционного Суда);
- порядок принятия Конституционным Судом решений, порядок их оглашения, вступления в силу и опубликования;
- правовые последствия принятых Конституционным Судом решений;
- место нахождения Конституционного Суда.



За время действия закона в него 5 раз вносились изменения, связанные с уточнением требований к возрасту судей, с уточнением порядка возмещения расходов стороне, которая выиграла дело в Конституционном Суде (порядок и пределы такого возмещения устанавливает Правительство Российской Федерации), а также с уточнением порядка опубликования решений Конституционного Суда и их правовых последствий.

Самое кардинальное изменение закона за все время его действия заключается в уточнении правовых последствий признания не соответствующим Конституции РФ нормативного правового акта либо его отдельного положения. В настоящее время установлено, что, если признан не соответствующим Конституции РФ федеральный закон или его отдельные положения и в результате появляется пробел в правовом регулировании, Правительство Российской Федерации обязано в течение трех месяцев внести в Государственную Думу соответствующий законопроект. Кроме того, нынешняя редакция закона дополнена положением о том, что, если Конституционным Судом признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения конституции (устава) или закона субъекта Российской Федерации, то утрачивают силу такие же положения, содержащиеся в конституциях (уставах) иных субъектов Российской Федерации и у них возникает обязанность внести коррективы в свои соответствующие законы и другие нормативные правовые акты.

В настоящее время местом нахождения Конституционного Суда является не столица Российской Федерации город Москва, как было ранее, а город федерального значения Санкт-Петербург.

О статусе судей и судейском сообществе

Существенным достижением судебной реформы является *создание органов судейского сообщества* и изменения в закон, определяющий *статус судей*, порядок наделения гражданина полномочиями судьи и их лишения, а также некоторые вопросы *материального и иного обеспечения судов и судей*.

Это изменения в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 15.12.2001 №169-ФЗ, федеральные законы «Об органах судейского сообщества», «О присяжных заседателях судов общей юрисдикции», «Об арбитражных заседателях арбитражных судов Российской Федерации»; «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», «О финансировании судов Российской Федерации».

За время их действия во все названные законы неоднократно вносились существенные изменения. Так, например, в 1998 году в Верховном Суде Российской Федерации была создана Кассационная коллегия, что было сделано путем внесения соответствующих изменений в упомянутый Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР»; в 2003 году созданы федеральные апелляционные арбитражные суды, что получило свое отражение в федеральных конституционных законах «О судебной системе Российской Федерации» и «Об арбитражных судах Российской Федерации».

Мировые судьи

Институт мировых судей существовал в России до 1917 года и вскоре был упразднен. Название «мировой судья» происходит не от слова «мир» (отсутствие войны), а от слова «мир» (общество) – до 1918 года эти слова в русском языке писались по-разному. Мировой судья – судья, максимально приближенный к населению.

Восстановление института мировых судей – один из элементов проводимой в Российской Федерации судебной реформы.

Главными целями восстановления института мировых судей являются:

– повышение доступности граждан к правосудию как наиболее эффективному способу защиты их прав и законных интересов;



- максимальное приближение суда к населению,
- упрощение процедуры рассмотрения несложных категорий дел;
- создание необходимых условий для реального и свободного использования субъектами правоотношений конституционного права на судебную защиту.

Несомненно, с введением института мировой юстиции правосудие для наших граждан стало ближе и доступнее. Возрождение мировых судей, отнесенных законом как к судам субъектов, так и к судам общей юрисдикции, стало серьезным шагом на пути укрепления федеративных отношений.

Основную массу рассматриваемых мировыми судьями дел составляют подсудные им гражданские споры и дела об административных правонарушениях.

По итогам 2007 года мировыми судьями рассмотрено 485,7 тыс. уголовных дел, 6 млн. 811 тыс. гражданских дел и 5 млн. 900 тыс. дел об административных правонарушениях и других материалов в порядке уголовного и гражданского судопроизводства.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2007 года изменения в Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», которым уменьшена максимально возможная численность населения на одном судебном участке с 30 тысяч до 23 тысяч человек, Государственной Думой были приняты Федеральные законы об увеличении числа мировых судей и количества судебных участков в субъектах Российской Федерации. На сегодняшний день увеличение числа мировых судей состоялось в 70 субъектах Российской Федерации (в целом было увеличено на 860 единиц).

Общая штатная численность мировых судей составляет 7418 единиц (свободно 103 единицы).

Однако анализ судебной практики по рассмотрению дел мировыми судьями показал, что простое увеличение числа мировых судей не решило проблему, связанную с высокой нагрузкой на мировых судей. В связи с этим 4 июля 2008 года Государственной Думой был принят Федеральный закон «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», предусматривающий исключение из подсудности мировых судей некоторых категорий гражданских дел:

- дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска свыше ста тысяч рублей;
- дела, по имущественным спорам, при цене иска свыше ста тысяч рублей;
- дела, возникающие из трудовых отношений;
- дела о наследовании имущества;
- дела, возникающие из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности.

Данные изменения обусловлены необходимостью отнесения к подсудности федеральных судов категорий дел большой сложности.

Процессуальное законодательство

Реформирование судебной системы подразумевает *совершенствование процессуального законодательства*, определяющего порядок деятельности судов при рассмотрении и разрешении дел, отнесенных к их компетенции, а также порядок проведения в жизнь решений, принятых судом.

К нему относятся Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, а также Федеральный закон «Об исполнительном производстве», Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и – частично – федеральные законы «О судебных приставах» и законы, определяющие деятельность следственной и уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

До 2002 года в Российской Федерации действовал Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 года, который подвергся весьма существенным коррективам. С 1 февраля 2002 года вступил в силу Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Совершенствование законодательства, ре-



гулирующего работу судов при рассмотрении гражданских дел продолжается, и в связи с этим в ГПК РФ за прошедшие 6 лет неоднократно вносились изменения. Последние связаны с перераспределением родовой подсудности отдельных категорий дел между мировыми судьями и районными судами.

Первый Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации был принят еще Верховным Советом Российской Федерации в 1992 году, одновременно с созданием арбитражных судов в Российской Федерации. В соответствии с этим кодексом порядок рассмотрения дел в арбитражных судах был скорее околосудебным, приближенным к работе существовавшего в СССР и РСФСР государственного арбитража.

Статьей 118 Конституции Российской Федерации предусмотрено четыре вида судопроизводства в Российской Федерации: конституционное, гражданское, уголовное и административное, среди которых арбитражное судопроизводство не упомянуто, поскольку оно является разновидностью гражданского. За прошедшее время Государственная Дума дважды принимала новые редакции Арбитражного процессуального кодекса, последняя вступила в силу в 2001 году, и в настоящее время порядок проведения судебного заседания в арбитражном суде практически совпадает с порядком проведения судебного заседания в суде общей юрисдикции при рассмотрении гражданского дела. Действующий Арбитражный процессуальный кодекс продолжает совершенствоваться.

В рамках судебной реформы Государственной Думой принят новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (№174-ФЗ от 18.12.2001), согласно которому уголовное судопроизводство имеет своим назначением:

- защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;
- защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Частью 2 статьи 6 УПК РФ провозглашено, что уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

К сожалению, приходится констатировать, что, хотя направление развития законодательства задано верно, однако результаты на этом пути до настоящего времени достигнуты скромные, и не только на стадии рассмотрения дела в суде, но и на стадии предварительного следствия.

Вопросами совершенствования и развития уголовно-процессуального законодательства постоянно занимается Государственная Дума, и в 2007 году Государственной Думой принят внесенный депутатами Государственной Думы Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. В соответствии с этим законом в рамках прокуратуры создана новая структура – Следственный комитет – и его подразделения на местах.

Исполнительное производство

Эффективность судопроизводства определяется не только быстротой и качеством принимаемых судами решений, но далеко не в последнюю очередь сроками, полнотой и качеством исполнения принятых решений. В необходимых случаях государство обязано обеспечить меры к принудительному исполнению государственными органами решений, принятых судом.

Федеральные законы «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве» приняты Государственной Думой в 1997 году. Формирование Федеральной службы судебных приставов было завершено в основном к началу 1999 года. До этого исполнение решений, принятых судами, возлагалось на суд, принявший решение, через судебных исполнителей, входивших в аппарат судов.

В настоящее время на Федеральную службу судебных приставов законодательством возложено принудительное исполнение большинства решений, принятых в порядке гражданского судопроизводства (кроме решений о взыскании денежных средств за счет бюджетов разных уров-



ней), существенной части решений, принятых в порядке административного судопроизводства, а также некоторой части решений, принятых в порядке уголовного судопроизводства (по административному и уголовному судопроизводству – главным образом исполнение решений о наложении наказания в виде штрафа и решений о конфискации имущества).

Кроме того, на федеральную службу судебных приставов возлагается обеспечение установленного порядка деятельности судов, а также принудительный привод лиц, уклоняющихся от явки в суд или к судебному приставу-исполнителю.

За время, прошедшее с момента принятия федеральных законов «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве» их положения неоднократно уточнялись путем внесения в них изменений и дополнений, а в 2007 году Государственная Дума по предложению Президента Российской Федерации приняла новую редакцию Федерального закона «Об исполнительном производстве» (вступил в силу с 1 февраля 2008 года). Одновременно были внесены изменения в ряд федеральных законов с целью согласования их положений с новой редакцией Федерального закона «Об исполнительном производстве».

В новой редакции Федерального закона «Об исполнительном производстве» учтен весь десятилетний опыт применения старой редакции закона, развитие иного законодательства, происшедшее за этот период. Уточнены и несколько расширены полномочия судебных приставов-исполнителей (в частности, установлен порядок принятия решения об ограничении выезда должника из Российской Федерации, уточнен порядок проникновения в помещение, занимаемое должником или его имуществом), порядок обжалования действий судебных приставов-исполнителей дополнен возможностью обжалования их действий в порядке подчиненности, гораздо более подробно, чем в старом законе, регламентирован порядок извещения участников исполнительного производства о решениях судебного пристава-исполнителя, существенно расширены положения о сроках в исполнительном производстве и о последствиях их несоблюдения (пропуска). Подробно регламентирован порядок наложения взыскания на имущественные права (в старом законе такая возможность была только обозначена), подробно регламентирован порядок исполнения уголовного наказания в виде штрафа (ранее соответствующие положения содержались только в Уголовно-исполнительном кодексе, в котором они не могут быть регламентированы детально).

Уголовный кодекс Российской Федерации

Одной из важных вех судебной реформы стало *изменение норм материального права*, в частности Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ с его последующими изменениями и дополнениями. Статьей 2 УК РФ определены его задачи: *охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений*. Провозглашенный статьей 7 УК РФ принцип гуманизма нацелен на обеспечение безопасности человека.

За время действия УК в него вносились изменения, с одной стороны, уточнившие многие общие вопросы – изменения в Общую часть кодекса, например, в настоящее время из УК РФ исключена конфискация имущества в качестве наказания за совершение преступления, и, с другой стороны, внесшие уточнения в перечень деяний, за которые наступает уголовная ответственность, и санкции за их совершение – изменения в Особенную часть кодекса.

Адвокатура

Защита прав и законных интересов граждан в контексте судебной реформы предполагало реформирование *адвокатуры*.



Конституция Российской Федерации гарантировала право каждого на получение квалифицированной юридической помощи. Несмотря на это, правовые отношения в данной сфере в течение многих лет регулировались принятым еще в 1980 году положением об адвокатуре РСФСР, нормы которого давно устарели и не отвечали ни демократическим преобразованиям, происходящим в обществе, ни реальному положению дел в адвокатской деятельности.

В рамках судебной реформы Президентом Российской Федерации весной 2001 года был внесен проект федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Закон принят парламентом в 2002 году, подписан Президентом РФ (31 мая 2002 года, №63-ФЗ) и вступил в силу 1 июля 2002 года

Определение адвокатуры как института гражданского общества, профессионального сообщества адвокатов, ставящего целью защиту прав, свобод и интересов личности, общества и государства, признание публичного характера деятельности адвоката, регламентация условий и порядка приобретения и лишения статуса адвоката, регулирование форм организации адвокатской деятельности, основанное на принципах независимости, самоуправления, корпоративности и равноправия адвокатов – таковы в самом общем виде положения закона, без принятия которого судебная реформа в стране не имела шанса быть успешной.

Основой концепции закона явилось закрепление положения о том, что в каждом субъекте Российской Федерации существует только один орган корпоративного самоуправления адвокатов – адвокатская палата. Объединение адвокатских образований, разделенных ранее, в Федеральную палату адвокатов, несомненно, способствовало повышению профессионального уровня, правовой культуры, корпоративной солидарности российской адвокатуры.

В процессе реализации закона выявилась необходимость его корректировки для устранения некоторых пробелов и неточностей. В ноябре 2004 года в закон были внесены изменения, которые, во-первых, устранили ряд недостатков закона и, во-вторых, учли изменения в системе и структуре органов государственной власти, произведенные в 1994 году.

Поэтапная реализация судебной реформы протекает *сложно и не всегда успешно*. Создание *качественно нового законодательства* не предполагало категорического отказа от многолетней законодательной практики России. Появление новых правовых институтов и механизмов органически связано с сохранением всех прежних оправдавших себя и *способных эффективно действовать* в новых условиях юридических институтов и норм. *Преимственность* стала неперенным качеством правовой системы России. *Возрастание степени свободы личности, приоритета прав человека*, так же как *охрана и обеспечение интересов общества в целом*, – необходимые условия функционирования *гражданского общества* и создания *правового государства*.

Судебная реформа вступает в *завершающую стадию*, сформировано обновленное законодательство о судостроительстве. В этой связи требуется сконцентрировать усилия на *комплексном исследовании судебной системы*, которая должна функционировать как единый слаженный механизм при всем своеобразии составляющих ее частей.

Качество и сроки осуществления судебной реформы будут зависеть как от политической, финансовой и социальной поддержки реформаторских устремлений, так и от повышения *авторитета судебной власти*, профессионализма и *моральных качеств судейского корпуса*, развития *правовой культуры общества*. Это обеспечит устойчивое функционирование судебной системы и облегчит *доступ граждан к справедливому правосудию*.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Отдельной строкой вписывается в правовое поле *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях*, над которым в течение многих лет работает Государственная Дума.



Особенностью данного кодифицированного акта является то, что он содержит нормы не только материального и процессуального права, но и включает в себя положения, определяющие систему органов административной юрисдикции, их полномочия по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также вопросы, регламентирующие исполнение решений по этим делам.

С 1 июля 2002 года вступил в силу Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Новый кодекс пришел на смену действовавшему с 1984 года Кодексу РСФСР об административных правонарушениях в период становления новых политических и социально-экономических отношений в стране, а также в целях исполнения требований Конституции Российской Федерации и норм международных актов о защите прав и законных интересов человека и гражданина, и основной акцент в нем сделан именно на защите прав и законных интересов граждан. Так, с учетом требований Конституции Российской Федерации и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в кодексе детально разработана процессуальная часть с целью обеспечения гарантий прав как потерпевших, так и лиц, привлекаемых к административной ответственности. С учетом положений статьи 72 Конституции Российской Федерации в кодексе проведено разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях, установлено основополагающее правило о том, что все нормы об ответственности за административные правонарушения на федеральном уровне должны включаться в данный кодекс, а субъекты Российской Федерации могут устанавливать административную ответственность в пределах своей компетенции только в форме законов и за нарушение правил, установленных законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

До принятия нового кодекса административная ответственность была предусмотрена целым рядом различных нормативных правовых актов: Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, специальными законами об административной ответственности, отдельными нормативными правовыми актами, предусматривающими административную ответственность. Постоянно вносящиеся в них изменения приводили к несогласованности норм, дублированию одних норм другими. Правоприменителю зачастую было не ясно, на основе какого именно нормативного правового акта необходимо привлекать правонарушителя к ответственности.

Эти проблемы и противоречия, стоящие перед правоприменительной практикой, были сняты концептуально новым кодексом и федеральным законом о введении его в действие, которым, например, были исключены из Таможенного кодекса Российской Федерации нормы об ответственности за таможенные правонарушения, из Налогового и Бюджетного кодексов – нормы об ответственности соответственно за налоговые и бюджетные правонарушения, всего было признано утратившими силу 134 нормативных правовых акта РСФСР и Российской Федерации, а в 13 были внесены изменения.

Следует отметить, что особенность Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях заключается в том, что в отличие от других кодексов в нем сосредоточены общие принципы административной ответственности, основные положения законодательства об административных правонарушениях, составы конкретных административных правонарушений, за которые установлена ответственность на федеральном уровне, процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях и их подведомственность, а также порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания.

Несмотря на уникальность этого глобального документа и высокое качество его подготовки, за время действия кодекса изменения в него вносились почти сто раз. Однако эта цифра ни в коем случае не свидетельствует о недостатках кодекса, поскольку практически все изменения были обусловлены большим количеством принятых за это время федеральных законов, в целях обеспечения исполнения которых и устанавливается административная ответственность, а также необходимостью усиления ответственности за те или иные нарушения законодательства.

Наряду с этим за время действия кодекса обозначился и ряд концептуальных проблем, требующих решения.



Как показывает анализ законодательства, идея четко установленного кодексом состава законодательства об административных правонарушениях (статья 1.1) реализована не до конца последовательно. До настоящего времени в ряде действующих законодательных актах федерального уровня – в Гражданском процессуальном кодексе, Арбитражном процессуальном кодексе, Воздушном кодексе – по-прежнему содержатся нормы, касающиеся установления административной ответственности или ее отдельных элементов. Так, в них содержатся составы правонарушений, по своей природе являющихся административными, а также те или иные санкции (штрафы) либо отдельные виды правонарушений. Необходимо устранение несоответствия между этими кодексами по понятийному аппарату, подведомственности дел, процедурным вопросам, кругу участников процесса, видам выносимых решений, обжалованию и другим вопросам, связанным с «административным» судопроизводством.

Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением миграционных процессов в Российской Федерации, а также трансмиграционных процессов в странах СНГ, в настоящее время является одной из приоритетных задач отечественных законодателей.

Необходимо отметить, что, несмотря на несомненную новизну правовой отрасли миграционного законодательства, правовое регулирование отдельных миграционных отношений в нашей стране имеет достаточно длительную историю и определенные традиции. Достаточно вспомнить, например, общесоюзный Закон СССР от 20 мая 1991 года «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР», Закон СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» и связанные с этими законами другие нормативные акты соответствующего характера. К миграционному законодательству советского периода относятся также законодательные акты (их отдельные положения), обеспечивающие перемещения трудоспособного населения СССР в северные и восточные регионы РСФСР.

Свое дальнейшее развитие по отдельным направлениям отечественное миграционное законодательство получило в начале 1990-х годов уже в рамках Российской Федерации. Причем соответствующая нормотворческая деятельность была связана с изменениями государственно-правового статуса нашей страны, достаточно многочисленными изменениями тогдашней российской Конституции (Конституции РСФСР, принятой в 1979 году), общим изменением политических и общественных позиций и взглядов в отношении обеспечения и реализации права граждан на выбор ими своего места жительства или пребывания в пределах России. Именно в этот период был принят такой важный законодательный акт – действующий (с некоторыми изменениями) и в настоящее время, – как Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации». Тогда же были приняты законы «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О Государственной границе Российской Федерации» и некоторые другие акты, где также содержатся отдельные нормы миграционного характера». В этот же период – начала 90-х годов – принимались нормативные правовые акты различного уровня, которыми обеспечивалась реализация государственных программ по переселению граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в центральные регионы России.

Качественно новый этап законотворчества, посвященного миграционной сфере, открывается после принятия в 1993 году новой Конституции Российской Федерации и началом работы в тот период нового высшего законодательного и представительного органа России – Федерального Собрания, его палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Именно с Конституцией Российской Федерации 1993 года следует связывать нормативные предпосылки возникновения нового и весьма объемного нормативно-правового регулирова-



ния миграционных отношений. Именно основополагающие конституционные нормы определили основные направления последующего развития и совершенствования миграционного законодательства в период после 1993 года.

Среди важнейших законодательных актов миграционной тематики, которые разрабатывались после принятия Конституции Российской Федерации и непосредственно в соответствии с ней в период середины – 2-й половины 90-х годов, следует назвать Федеральный закон от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», заменивший нормы общесоюзных законодательных актов, регулировавших отношения по выезду и въезду в Россию вплоть до 1996 года.

В развитии законодательства, регулирующего отношения в сфере миграции, после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, очевидно, можно выделить три этапа.

На этапе развития законотворчества в области миграционного законодательства в 1994–1999 годах обеспечивалось общее расширение и развитие перечня охраняемых и гарантируемых законом прав граждан, а также нормативно закреплялись обязанности государственных органов и должностных лиц по обеспечению соблюдения таких прав; и, кроме того, восполнялись существовавшие до этого правовые пробелы в регулировании некоторых общественных отношений в миграционной сфере. Наконец, осуществлялся определенный перевод многих аспектов правового регулирования указанных отношений с подзаконного на законодательный уровень.

Именно в этот период были приняты федеральные законы «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом», новая редакция Закона «О беженцах» и др.

Очередной этап развития российского законотворчества, касающегося миграционной тематики, начавшийся с 2000 года, связывается прежде всего с реализацией политики укрепления российской государственности, которая начала активно проводиться В. В. Путиным после избрания его Президентом Российской Федерации в марте 2000 года.

Важнейшими законами, принятыми в течение 2-го этапа развития законодательства, регулирующего миграционные отношения, следует назвать Федеральный закон от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон от 10 января 2003 года №7-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В этих законодательных актах четко прослеживается приоритет – наряду с общечеловеческими ценностями – стратегических государственных интересов России при регулировании миграционных потоков в нашей стране в процессе внешней миграции. Именно в силу данных законов наконец-то были обеспечены реальное и обоснованное соотношение интересов личности и государства, а также необходимый баланс прав и обязанностей конкретного человека и государства и, конечно же, предприняты конкретные меры по укреплению национальной безопасности в миграционной сфере. В целом можно сделать вывод, что только с появлением двух названных законов в миграционной сфере концептуально и системно были реализованы нормы статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, где установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

С конца 2004 – начала 2005 года можно констатировать начало 3-го этапа современно-го развития законодательства Российской Федерации о миграции. Данный этап представлен уже несколькими принятыми федеральными законами: Федеральным законом от 18 июля 2006 года №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и Федеральный закон от 18 июля 2006 года №109-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Данные федеральные законы вступили в силу с 15 января 2007 года. Кроме того, важное значение имеет вступивший в силу с 6 ноября



2006 года Федеральный закон от 5 ноября 2006 года №189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)». Фактически 3 указанных законодательных акта в значительной степени обеспечили законодательную реализацию целого ряда задач в регулировании отношений миграционной сферы: так, одновременно с общей либерализацией правил пребывания в Российской Федерации отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, а также условий допуска данной категории лиц к осуществлению трудовой деятельности в нашей стране и одновременно с введением системы уведомительного по характеру – миграционного учета (вместо прежней разрешительной регистрации) – были существенно ужесточены нормы административной ответственности за несоблюдение указанных законодательных нововведений.

В 2008 году по инициативе Правительства Российской Федерации Государственной Думой 4 июля 2008 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 20 и 22 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», согласно которому право проставления отметки в уведомлении о прибытии иностранных граждан и лиц без гражданства в место пребывания было предоставлено также и гостиницам.

Заметным событием в сфере регулирования миграционных отношений стало принятие в 2008 году Федерального закона от 6 мая 2008 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», посвященного реализации международных договоров нашей страны о реадмиссии (и в первую очередь соответствующего Соглашения о реадмиссии от 25 мая 2006 года между Российской Федерацией и Европейским сообществом, которое действует с 1 июня 2007 года).

Сегодняшний новый этап развития миграционного законодательства в Российской Федерации накладывает дополнительные задачи на все органы государственной власти Российской Федерации, и в первую очередь на высшие органы законодательной власти нашей страны, поскольку реализация указанных задач связана не только с необходимостью осуществления дополнительного нормотворчества в миграционной сфере, но и с выполнением целого комплекса социальных и экономических мероприятий как для зарубежных соотечественников, так и для наших сограждан – жителей России. Причем новая динамика указанных задач, а также соответствующие действия по разработке и выполнению конкретных мероприятий, связанных с решением и практической реализацией этих задач, как уже отмечено выше, возникла в связи с новыми стратегическими ориентирами общественного развития нашей страны, сформулированными в ежегодном Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года, где поставлены четкие и ясные цели по стабилизации и улучшению демографической ситуации в нашей стране и осуществлению эффективной миграционной политики в России.

Необходимо констатировать, что ныне существующее законодательство Российской Федерации о миграции пока не позволяет в достаточной степени обеспечить решение всех указанных задач, в том числе сформулированных в Послании Президента РФ 2006 года.

Главные причины такого положения, очевидно, заключаются, во-первых, в довольно значительной рассредоточенности норм, регулирующих миграционные отношения, по различным законодательным актам, а, во-вторых, в отсутствии специализированного законодательного акта, посвященного вопросам миграционной сферы в целом.

Как известно, в настоящее время едва ли не единственным комплексным правовым актом, в соответствии с которым должна системно выстраиваться вся система миграционных отношений в России, является концепция государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 года №256-р.

Но наличие, по сути, только этой концепции – как единственного документа, специально посвященного миграционной тематике в ее комплексном аспекте, – сегодня представляется недостаточным, а потому, безусловно, необходимо обеспечить переход от нормотворчества по отдельным вопросам миграции на уровень системного законодательного регулирования.



Действующими в настоящее время законодательными актами регулируются лишь отдельные, специфические аспекты миграционных отношений, и при этом не вполне обеспечивается их комплексная взаимосвязь. Кроме того, вообще за рамками законодательного регулирования остаются вопросы государственной миграционной политики и организации эффективных (для обеспечения прав граждан и интересов государства) миграционных процессов.

Развитие законодательства о гражданстве Российской Федерации

Направленность и специфику общественно-политических процессов в сфере гражданства, происходивших на советском и постсоветском пространстве в начале 1990-х годов прошлого века, во многом отразил Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 года №1948-I «О гражданстве Российской Федерации». Данный законодательный акт рассматривался и принимался еще во время Советского Союза, а вступил в силу только с 6 февраля 1992 года, – то есть уже после распада СССР. Однако указанная дата стала определяющей для регулирования отношений российского гражданства не только в период, непосредственно за ней следовавший, но и на стратегическую перспективу, – поскольку именно с обозначенным моментом связываются все отправные пункты принадлежности лица к гражданству России и именно данный момент обусловил возникновение целого ряда непростых проблем в плане осуществления устойчивой правовой связи с нашей страной для широких слоев наших бывших и нынешних соотечественников (бывших граждан СССР), – что в свою очередь потребовало неоднократно и зачастую весьма сложного (в идейном, политическом, организационном и процедурном отношении) законодательного регулирования различных вопросов гражданства Российской Федерации.

Закон «О гражданстве Российской Федерации» 1991 года (изначально именовавшийся Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР») в первичном варианте предусматривал следующие основания и порядок приобретения гражданства РСФСР):

- а) в результате его признания;
- б) по рождению;
- в) в порядке его регистрации;
- г) в результате приема в гражданство;
- д) в результате восстановления в гражданстве РСФСР;
- е) путем выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами РСФСР;
- ж) по иным основаниям, если бы они были предусмотрены названным законом.

Закон «О гражданстве Российской Федерации» 1991 года устанавливал достаточно либеральный режим в плане возможности приобретения российского гражданства бывшими гражданами СССР. Такое положение было обусловлено тем, что Российская Федерация стала правопреемником СССР после его прекращения, а также тем, что для приведения института гражданства в соответствие со всеми возникшими на тот момент политическими, правовыми и иными новациями требовался определенный переходный период.

Принятие Государственной Думой в 2002 году и вступление в силу с 1 июля 2002 года Федерального закона от 31 мая 2002 года №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в его первоначальной редакции) – по сравнению с ранее действовавшим Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 года №1948-I «О гражданстве Российской Федерации» – обусловило закрепление новых концептуальных взглядов и подходов к нормативному определению и правовому регулированию института российского гражданства, его содержанию и основаниям приобретения.

Одной из таких концептуальных новаций стало введение в действие новых критериев, устанавливающих избирательный характер получения гражданства Российской Федерации, а также усиление роли, значимости и ценности данного правового института.



Именно эти специфические моменты предопределили, в частности, отмену оснований приобретения российского гражданства в порядке признания, регистрации и ряда других ранее действовавших правовых аспектов – и в целом свидетельствовали о достаточно серьезном ужесточении условий получения гражданства нашей страны, что является вполне объяснимым с учетом предполагавшегося на тот момент завершения возникшего после распада СССР переходного периода в регулировании отношений гражданства.

Вместе с тем совершенно очевидно, что по состоянию на 1 июля 2002 года – то есть на дату введения в действие нового Федерального закона о гражданстве – значительное изменение общего концептуального подхода к нормативному регулированию вопросов гражданства Российской Федерации не было в достаточной степени подкреплено и обеспечено установлением требуемых переходных норм и безусловно необходимого временного переходного периода от одного порядка регулирования указанного комплекса вопросов к другому порядку.

Все это вызвало справедливые нарекания наших бывших соотечественников (бывших граждан СССР и нынешних граждан государств – бывших союзных республик, имеющих намерение приобрести или восстановиться в российском гражданстве), их родственников – граждан Российской Федерации, многих ученых и специалистов-правоведов, представителей общественности, отдельных политических кругов и т.д.

В связи с этим принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 17 октября 2003 года Федерального закона №151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (вступил в силу с 14 ноября 2003 года) стало неотъемлемой предпосылкой и условием, обеспечивающим формирование и существование дополнительного переходного периода в регулировании и отношений российского гражданства.

При этом неоднократно указывалось о безусловно временном, переходном характере отдельных вводимых этим законом новаций, в частности, новой редакции части четвертой статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (где предусмотрена возможность упрощенного порядка приема в российское гражданство до 1 января 2006 года – без соблюдения условий об обязательном 5-летнем сроке непрерывного проживания на территории России, наличии вида на жительство в нашей стране, наличии подтвержденного источника средств к существованию и подтверждении знания русского языка – для иностранных граждан и лиц без гражданства, имевших гражданство СССР, прибывших в Россию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированных по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получивших разрешение на временное проживание или вид на жительство в нашей стране), поскольку такие новации преследовали цель обеспечить необходимый временный фактор для ускорения и решения всеми заинтересованными в этом лицами – нашими бывшими согражданами и нынешними гражданами стран СНГ и Балтии – всех вопросов, связанных с приобретением ими российского гражданства в упрощенном порядке.

После ее появления в 2003 году действие указанной нормы части четвертой статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» продлевалось еще дважды: сначала на период до 1 января 2008 года – в соответствии с Федеральным законом от 3 января 2006 года № 5-ФЗ, а затем на период до 1 января 2009 года – в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2008 года №296-ФЗ.

Одновременно согласно Федеральному закону от 18 июля 2006 года №110-ФЗ (которым были внесены значительные изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») с 15 января 2007 года были существенно расширены возможности для получения иностранными гражданами и лицами без гражданства (бывшими гражданами СССР) разрешений на временное проживание в Российской Федерации, наличие которых является необходимым условием для возможности обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, предусмотренном частью четвертой статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Таким образом, отмеченные законодательные установления позволили и позволяют обеспечить возможность упрощенного (и достаточно быстрого) приобретения российского гражданс-



тва тем лицам из числа наших бывших сограждан (нынешних граждан стран СНГ и Балтии), которые в этом действительно были заинтересованы и заинтересованы сегодня.

В настоящее время объективную актуальность приобрел вопрос о законодательном установлении упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года №637).

Сегодня указанная категория иностранных граждан и лиц без гражданства – участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, – на практике получает гражданство Российской Федерации по основаниям, предусмотренным нормой части 4 статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», которая, как уже отмечено выше, имеет временный характер (и подлежит применению только до 1 января 2009 года), в то время как действие упомянутой Государственной программы рассчитано до 2012 года.

Проблемы законодательного регулирования отношений в сфере гражданства Российской Федерации требуют постоянного, всестороннего и тщательного мониторинга правоприменительной практики, следствием чего, в свою очередь, должны быть своевременная подготовка и принятие необходимых законодательных инициатив, позволяющих оперативно и качественно разрешать все возникающие в сфере гражданства проблемные моменты и другие вопросы.

Заключение

Вопросы совершенствования *российского законодательства*, затронутые в данном материале, несомненно, *не отражают всего спектра и глубины правовых проблем*, связанных с процессом формирования правового государства. Они лишь подчеркивают *степень их сложности*, рельефно выделяют *конституционную значимость* стоящей перед обществом задачи построения истинно демократического правового государства.