

# **КОММЕНТАРИЙ К КОНСТИТУЦИИ Республики Адыгея**

Майкоп  
ООО «Качество»  
2011

УДК 342.4 (470.621)

ББК 67.400.1

К63

**Научный рецензент –**

**М.А. Митюков**, *советник Конституционного Суда Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, профессор*

**Под общей редакцией**

**Н.А. Хазешук**, *Председателя Конституционного Суда Республики Адыгея,  
заслуженного юриста Республики Адыгея*

**Авторы:**

Атажахов З.Д. – ст.ст. 8, 94, 96

Беретарь Т.А. – ст.ст. 18–28

Гильдельбаум М.В. – ст.ст. 74–82, 87, 88, 91

Дзыбова С.Г. – ст.ст. 29–31, 34

Кулинченко О.М. – ст.ст. 45–47, 50

Купин В.А. – ст.ст. 85, 86, 89, 90, 108–112

Нефедов В.Н. – ст.ст. 12, 13, 32, 33, 48

Орлова Г.Я. – ст.ст. 92, 93, 95

Салов Е.И. – ст. 69

Скабала Л.А. – ст.ст. 63–67

Хазешук Н.А. – Предисловие, Преамбула, ст.ст. 97–107

Хапачева Р.А. – ст.ст. 68, 70–73.1, 82.1–84

Хотко С.Х. совместно с Шаовым И.К. – ст.ст. 55–62

Шадже А.М. – ст.ст. 34–44

Шаов И.К. – ст.ст. 1–7, 9–11, 14–17; совместно с Хотко С.Х. – ст.ст. 55–62

Шапсугов Д.Ю. – ст.ст. 51–54

К63      **Комментарий к Конституции Республики Адыгея** / [под общ. ред.  
Н.А. Хазешук]. – Майкоп : ООО «Качество», 2011. – 373 с.  
ISBN 978-5-9703-0324-5

---

## СОДЕРЖАНИЕ

Сведения об авторах .....	6
Принятые сокращения .....	7
Предисловие Председателя КС РА Н.А. Хазешук .....	9
<b>КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ</b>	
Преамбула .....	16
<b>РАЗДЕЛ I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ</b> .....	19
Статья 1 .....	19
Статья 2 .....	22
Статья 3 .....	24
Статья 4 .....	26
Статья 5 .....	29
Статья 6 .....	33
Статья 7 .....	37
Статья 8 .....	43
Статья 9 .....	45
Статья 10 .....	50
Статья 11 .....	54
Статья 12 .....	57
Статья 13 .....	58
Статья 14 .....	62
Статья 15 .....	66
Статья 16 .....	70
Статья 17 .....	73
<b>РАЗДЕЛ II. ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ</b> .....	75
<b>ГЛАВА 1. Права и свободы человека и гражданина</b> .....	75
Статья 18 .....	75
Статья 19 .....	77
Статья 20 .....	78
Статья 21 .....	80
Статья 22 .....	81
Статья 23 .....	83
Статья 24 .....	87
Статья 25 .....	88
Статья 26 .....	91
Статья 27 .....	92
Статья 28 .....	95
Статья 29 .....	97
Статья 30 .....	98
Статья 31 .....	101
Статья 32 .....	103
Статья 33 .....	105
Статья 34 .....	106
Статья 35 .....	110
Статья 36 .....	113
Статья 37 .....	116

Статья 38 .....	119
Статья 39 .....	122
Статья 40 .....	126
Статья 41 .....	130
Статья 42 .....	133
Статья 43 .....	141
Статья 44 .....	142
Статья 45 .....	143
Статья 46 .....	145
<b>ГЛАВА 2. Обязанности гражданина .....</b>	<b>150</b>
Статья 47 .....	150
Статья 48 .....	151
Статья 49 .....	152
Статья 50 .....	155
<b>РАЗДЕЛ III. О ГОСУДАРСТВЕ .....</b>	<b>159</b>
<b>ГЛАВА 3. Общие положения .....</b>	<b>159</b>
Статья 51 .....	159
Статья 52 .....	165
Статья 53 .....	167
Статья 54 .....	177
Статья 55 .....	183
Статья 56 .....	186
Статья 57 .....	187
Статья 58 .....	187
Статья 59 .....	189
Статья 60 .....	191
Статья 61 .....	194
Статья 62 .....	195
<b>ГЛАВА 4. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея .....</b>	<b>200</b>
Статья 63 .....	200
Статья 64 .....	202
Статья 65 .....	205
Статья 66 .....	207
Статья 67 .....	210
Статья 68 .....	211
Статья 69 .....	219
Статья 70 .....	222
Статья 71 .....	242
Статья 72 .....	245
Статья 72.1 .....	249
Статья 73 .....	253
Статья 73.1 .....	257
<b>ГЛАВА 5. Глава и исполнительная власть .....</b>	<b>261</b>
Статья 74 .....	262
Статья 75 .....	263
Статья 76 .....	265
Статья 77 .....	269

---

Статья 78 .....	270
Статья 79 .....	281
Статья 80 .....	284
Статья 81 .....	285
Статья 82 .....	288
Статья 82.1 .....	293
Статья 83 .....	294
Статья 84 .....	297
Статья 85 .....	302
Статья 86 .....	303
Статья 87 .....	306
Статья 88 .....	313
Статья 89 .....	316
Статья 90 .....	317
Статья 91 .....	319
<b>ГЛАВА 6. Местное самоуправление</b> .....	<b>320</b>
Статья 92 .....	320
Статья 93 .....	324
Статья 94 .....	325
Статья 95 .....	332
Статья 96 .....	334
<b>ГЛАВА 7. Судебная власть</b> .....	<b>335</b>
Статья 97 .....	335
Статья 98 .....	337
Статья 99 .....	341
Статья 100 .....	345
Статья 101 .....	347
Статья 102 .....	353
Статья 103 .....	354
Статья 104 .....	356
Статья 105 .....	357
<b>ГЛАВА 8. Прокуратура Республики Адыгея</b> .....	<b>358</b>
Статья 106 .....	358
Статья 107 .....	359
<b>РАЗДЕЛ IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>361</b>
<b>ГЛАВА 9. Вступление в силу и порядок изменения Конституции Республики Адыгея</b> .....	<b>361</b>
Статья 108 .....	361
Статья 109 .....	361
Статья 110 .....	363
Статья 111 .....	365
Статья 112 .....	365
<b>ГЛАВА 10. Переходные положения</b> .....	<b>365</b>
<b>Приложение № 1</b> .....	<b>370</b>
<b>Приложение № 2</b> .....	<b>371</b>

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ**

- Атажахов Заурдин Джабраилович** – председатель Комитета Республики Адыгея по взаимодействию с органами местного самоуправления.
- Беретарь Галий Аскерович** – судья Конституционного Суда Республики Адыгея в отставке, заслуженный юрист Республики Адыгея, заслуженный юрист Российской Федерации.
- Гильдельбаум Марина Владимировна** – начальник отдела мониторинга законодательства Республики Адыгея правового управления Администрации Главы Республики и Кабинета Министров Республики Адыгея.
- Дзыбова Саида Гиссовна** – заведующая кафедрой конституционного права юридического факультета АГУ, кандидат юридических наук, доцент.
- Кулинченко Ольга Михайловна** – заместитель Председателя Верховного Суда Республики Адыгея, кандидат юридических наук.
- Купин Виктор Анатольевич** – судья Конституционного Суда Республики Адыгея, кандидат юридических наук, доцент.
- Нефедов Владимир Николаевич** – судья Арбитражного Суда Республики Адыгея, кандидат юридических наук.
- Орлова Галина Яковлевна** – председатель комитета Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея (2009–2011 гг.).
- Салов Евгений Иванович** – председатель комитета Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, кандидат философских наук.
- Скабала Людмила Александровна** – начальник правового управления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.
- Хазешук Нафсет Аскербиевна** – Председатель Конституционного Суда Республики Адыгея, заслуженный юрист Республики Адыгея.
- Хапачева Разиет Асланчериевна** – судья Верховного Суда Республики Адыгея.
- Хотко Самир Хамидович** – ведущий научный сотрудник отдела этнологии АРИГИ Республики Адыгея, кандидат исторических наук.
- Шадже Азамат Мухамчериевич** – судья Конституционного Суда Республики Адыгея, декан юридического факультета АГУ, доктор юридических наук, профессор.
- Шаов Ибрагим Капланович** – помощник Председателя Конституционного Суда Республики Адыгея, кандидат юридических наук.
- Шапсугов Дамир Юсуфович** – директор юридического института СКАГС, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

### *1. Нормативные правовые акты*

<b>АПК</b>	– Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
<b>БК</b>	– Бюджетный кодекс Российской Федерации
<b>ГК</b>	– Гражданский кодекс Российской Федерации
<b>ЖК</b>	– Жилищный кодекс Российской Федерации
<b>ЗК</b>	– Земельный кодекс Российской Федерации
<b>КоАП</b>	– Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
<b>КЗоТ</b>	– Кодекс законов о труде РСФСР
<b>НК</b>	– Налоговый кодекс Российской Федерации
<b>СК</b>	– Семейный кодекс Российской Федерации
<b>ТК</b>	– Таможенный кодекс Российской Федерации
<b>ТрК</b>	– Трудовой кодекс Российской Федерации
<b>УК</b>	– Уголовный кодекс Российской Федерации
<b>УПК</b>	– Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
<b>ФЗ</b>	– Федеральный закон
<b>ФКЗ</b>	– Федеральный конституционный закон
<b>ЗРА</b>	– Закон Республики Адыгея
<b>КЗРА</b>	– Конституционный закон Республики Адыгея

### *2. Официальные издания*

<b>БВС РФ</b>	– Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
<b>ВВАС РФ</b>	– Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
<b>Ведомости</b>	
<b>(СССР, РСФСР, РФ)</b>	– Ведомости Верховного Совета (СССР, РСФСР), Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (РСФСР, РФ)
<b>ВКС РФ</b>	– Вестник Конституционного Суда Российской Федерации
<b>СЗ РФ</b>	– Собрание законодательства Российской Федерации
<b>СЗ РА</b>	– Собрание законодательства Республики Адыгея

### *3. Органы власти*

<b>ВС РФ (СССР)</b>	– Верховный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Союза Советских Социалистических Республик
<b>ВАС РФ</b>	– Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
<b>ГД ФС РФ</b>	– Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
<b>КС РФ</b>	– Конституционный Суд Российской Федерации
<b>МВД России</b>	– Министерство внутренних дел Российской Федерации
<b>МИД России</b>	– Министерство иностранных дел Российской Федерации
<b>МОТ</b>	– Международная организация труда
<b>МЧС России</b>	– Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
<b>СБСЕ</b>	– Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ФСБ России</b>	– Федеральная служба безопасности Российской Федерации
<b>ВС РА</b>	– Верховный Суд Республики Адыгея
<b>КС РА</b>	– Конституционный Суд Республики Адыгея
<b>ГС – Х РА</b>	– Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея

#### 4. Прочие сокращения

<b>абз.</b>	– абзац (-ы)
<b>гл.</b>	– глава (-ы)
<b>ч.</b>	– часть
<b>ЕСН</b>	– единый социальный налог
<b>ЗАГС</b>	– записи актов гражданского состояния
<b>НДС</b>	– налог на добавленную стоимость
<b>ООН</b>	– Организация Объединенных Наций
<b>п.</b>	– пункт (-ы)
<b>подп.</b>	– подпункт (-ы)
<b>разд.</b>	– раздел (-ы)
<b>СМИ</b>	– средства массовой информации
<b>ст.</b>	– статья
<b>ст.ст.</b>	– статьи
<b>ЦБ РФ</b>	– Центральный банк Российской Федерации
<b>ЦИК РФ</b>	– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
<b>ред.</b>	– редакция

---

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Данное печатное издание представляет собой первый постатейный комментарий к действующей Конституции Республики Адыгея, принятой Законодательным Собранием (Хасэ) Республики Адыгея 10 марта 1995 года.

Комментарий раскрывает основной текст Конституции Республики Адыгея; способствует более глубокому постижению конституционно-правового смысла, политико-правовой концепции, заложенной законодателем в нормативные положения; поясняет изменения, появившиеся за истекший период, указывая на объективные причины их возникновения; а также позволяет вспомнить имена тех, кто стоял у истоков государственности.

Коллектив авторов – представители законодательной, исполнительной и судебной властей, научного сообщества и практикующих юристов – использовал в работе юридический, исторический, этнографический, философский, социологический и архивный материал, изучил и проанализировал стенограммы сессий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея (2000–2007 гг.). Широко применены федеральное и республиканское законодательство, практика органов конституционной юстиции и другие источники. Особое внимание уделено этапу становления автономной области и последующему государственному строительству Адыгеи как республики.

В работу инкорпорированы краткие тематические историко-правовые очерки развития государственности Адыгеи с древности до настоящего времени.

Цель представленного комментария – привлечь внимание к повышению правовой культуры общества, способствовать внедрению права в повседневную жизнь граждан, а также пропагандировать распространение знаний конституционных норм. Комментарий позволяет достичь однозначного понимания толкуемых положений Конституции РА всеми правоприменителями.

В комментарии содержатся конкретные рекомендации законодателю по оптимизации текста Конституции с учетом изъятых норм для восполнения существующих пробелов в законодательстве.

Безусловно, данное издание предназначено как для профессиональных юристов, так и рядовых читателей, желающих получить более глубокое представление об историческом и правовом развитии республики – за 16 лет – со дня принятия Конституции Республики Адыгея.

Название «Республика Адыгея» связано с именем коренного этноса Северо-Западного Кавказа – адыгами. Адыги – автохтонный этнос Северо-Западного Кавказа, прошедший многовековой путь развития и накопивший богатейшее культурное на-

следие<sup>1</sup>. Древнейшие этногенетические истоки адыгского этноса связаны с населением эпохи Майкопской археологической культуры Северо-Западного и Центрального Кавказа (IV тыс. до н. э.). Зримые черты этнокультурной преемственности отличают население рассматриваемого региона и в последующие исторические эпохи вплоть до начала средних веков. От рубежа средневековья этническая преемственность населения Северо-Западного Кавказа является совершенно очевидной и подкрепляется данными письменных источников.

В новой истории путь к национально-государственному оформлению Адыгеи – созданию автономии был не простым и проходил в несколько этапов. Вопрос о выделении черкесов (адыгов) в автономию рассматривался в Наркомнаце РСФСР трижды – 26 января, 17 мая, 22 мая 1922 года<sup>2</sup>.

Президиум ВЦИК 27 июля 1922 года принял решение об образовании Черкесской (Адыгейской) автономной области. В декабре 1922 года в ауле Хакуринохабль состоялся первый учредительный съезд Советов области, на котором присутствовал 151 делегат – 98 адыгейцев и 53 русских. Съезд обсудил важнейшие вопросы хозяйственного и культурного строительства в Адыгее. В результате был избран областной исполнительный комитет. Первым председателем облисполкома стал Шахан-Гирей Умарович Хакурате. Впоследствии на посту первого секретаря Адыгейского обкома КПСС он внес большой вклад в становление областной автономии<sup>3</sup>.

Адыгейская автономная область в связи с общими административно-территориальными изменениями на Северном Кавказе поочередно входила до 1924 г. в Кубано-Черноморский край; до 1934 г. – в Северо-Кавказский; до 1937 г. – в Азово-Черноморский; а с 1937 по 1991 гг. являлась составной частью Краснодарского края (54 года).

Верховным Советом 2 декабря 1981 года принят Закон РСФСР «Об Адыгейской автономной области»<sup>4</sup>.

В нем в соответствии с Конституциями СССР, РСФСР было закреплено правовое положение Адыгейской автономной области (ААО), охватившее весь спектр жизнедеятельности населения: административно-территориальное устройство, организация работы Советов народных депутатов, представительство ААО в Верховном Совете СССР, участие граждан Адыгеи в выборах в Верховный Совет СССР и РСФСР, равноправие граждан, проживающих в ААО, во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни, планы экономического развития и бюджетной политики.

Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 года, Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти РФ и органами государственной власти суверенных республик в составе РФ от 31.03.1992 г., а затем принятая на ее основе Конституция Российской Федерации стали отправным пунктом создания новых государственных образований. Одним из них стала Адыгейская автономная область, преобразовавшаяся в республику в составе Российской Федерации.

<sup>1</sup> Федоров Я.А. Историческая этнография Северного Кавказа. М.: Изд-во МГУ, 1983. С. 18–29.

<sup>2</sup> Адыгея. Историко-культурный очерк. Майкоп, 1989. С. 95–119.

<sup>3</sup> Становление государственности Адыгеи. Т. 2. Майкоп, 2001. С. 92–107.

<sup>4</sup> Об Адыгейской автономной области: Закон РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1987. № 49. С. 990–1090.

Внеочередная сессия Адыгейского областного Совета народных депутатов XXI созыва 5 октября 1990 года провозгласила образование Адыгейской Советской Социалистической Республики в составе РСФСР. Получив государственную поддержку в сохранении своей самобытности, Адыгея 3 июля 1991 года вышла из состава Краснодарского края. Это соответствовало новым политическим и социальным реалиям.

На V сессии областного Совета народных депутатов 28 июня 1991 года была принята Декларация «О государственном суверенитете Советской Социалистической Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

Верховным Советом РСФСР 3 июля 1991 года принят Закон РСФСР «О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР»<sup>2</sup> (см. Приложение № 1), позже республика стала называться – Республика Адыгея<sup>3</sup>. А в соответствии со статьей 5 Закона РСФСР «О порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические Республики в составе РСФСР»<sup>4</sup> Верховный Совет Советской Социалистической Республики Адыгея наделялся правами, предусмотренными Конституцией РСФСР для республик в составе РСФСР.

Следующим этапом создания государственности явилось формирование первого представительного органа Республики Адыгея – Верховного Совета Советской Социалистической Республики Адыгея в составе РСФСР.

Президиум Верховного Совета РСФСР 23 сентября 1991 года принял постановление «О порядке и сроках проведения выборов народных депутатов в Советской Социалистической Республике Адыгея в составе РСФСР»<sup>5</sup>, которое стало правовой основой для избирательной кампании по выборам депутатов в Верховный Совет республики. Выборы были назначены на 22 декабря 1991 года постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР, а также определено количество депутатов Верховного Совета – 100 человек.

Первая сессия 17 марта 1992 года утвердила структуру Верховного Совета, избрала руководителей и рабочие органы – депутатские комитеты Парламента, образовала Верховный суд и Высший арбитражный суд, определила председателей и заместителей, учредила республиканские газеты.

Сессия 24 марта 1992 года одобрила Герб и Флаг Республики Адыгея, 25 марта сессия утвердила Гимн Республики Адыгея и приняла законы о Государственном флаге, гербе и гимне РА. Государственный герб был разработан художником Довлетом Меретуковым. Основу Государственного флага составил исторический флаг адыгов. Авторами гимна стали писатель Исхак Машбаш и композитор Умар Тхабисимов.

---

<sup>1</sup> Становление государственности Адыгеи. Т. 2. Майкоп, 2001. С. 92–107.

<sup>2</sup> О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР: Закон РСФСР от 03.07.1991 г. № 1535-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930.

<sup>3</sup> Становление государственности Адыгеи. Т. 2. Майкоп, 2001. С. 117.

<sup>4</sup> О порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические Республики в составе РСФСР: Закон РСФСР № 1539-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 934.

<sup>5</sup> О порядке и сроках проведения выборов народных депутатов в Советской Социалистической Республике Адыгея в составе РСФСР: постановление Президиума Верховного Совета РСФСР // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 40. Ст. 1285.

С утверждением государственной символики началась подготовка к выработке проекта Конституции. Необходимость принятия первой в истории Адыгеи Конституции была предусмотрена ст. 3 Закона РСФСР «О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР». Данная статья предписывала подготовить и принять Конституцию (Основной Закон) республики в соответствии с Конституцией РСФСР и Декларацией «О государственном суверенитете РСФСР».

Верховный Совет учредил Конституционную комиссию под председательством первого председателя Парламента А.Х. Тлеужа, а в 1993 году его сменил первый Президент Республики Адыгея А.А. Джаримов. В Конституционную комиссию вошли 15 депутатов первого созыва Верховного Совета, которые занялись анализом проекта Конституции (см. Приложение № 2). Кроме того, чтобы привлечь к работе над проектом Конституции больше представителей различных слоев населения, ответственности и специалистов, Президент республики создал несколько рабочих групп при Конституционной комиссии.

Учитывая особенность и чрезвычайную важность Основного Закона республики, к его разработке были привлечены крупные ученые НИИ правовой политики и проблем правоприменения Российской правовой академии, Независимого института избирательных систем и парламентаризма, Московской юридической академии, центра независимой юридической экспертизы в Нью-Джерси (США), Министерства юстиции Российской Федерации, которые дали положительные заключения на подготовленный проект<sup>1</sup>.

Конституционная комиссия РА в октябре 1994 года предложила на рассмотрение Законодательному Собранию подготовленный проект Конституции Республики Адыгея, а 19 октября 1994 года проект принят на сессии и вынесен на всенародное обсуждение. В итоге высказано более 2-х тысяч предложений и замечаний, которые тщательно проанализированы. В результате Конституционной комиссией было внесено более 50 поправок, которые вошли в текст проекта Конституции.

Подготовка и принятие первой Конституции РА рассматривались в обществе как огромное политическое событие, результат работы деятельности населения в лице общественно-политических движений и государственных структур.

Показательно, что проект Конституции республики разрабатывался с учетом мирового и российского опыта (Центр независимой юридической экспертизы в Нью-Джерси (США), Министерство юстиции Российской Федерации). В Москве был организован круглый стол с участием депутатов РСФСР, членов Совета Федерации, крупных ученых – специалистов конституционного права.

Проект Конституции рассматривался Парламентом в 3-х чтениях, и 10 марта 1995 года на XVI сессии Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея после длительных консультаций и жарких дебатов была принята Конституция Республики Адыгея. Принятие Конституции РА было воспринято многонациональным народом республики с ликованием как определяющее, поистине судьбоносное событие в новой истории Адыгеи. Затем 14 марта 1995 года на Втором съезде народов РА состоялось торжественное подписание Конституции первым Президентом РА А.А. Джа-

---

<sup>1</sup> Хлынина Т.П. Государственность Адыгеи: этапы становления и развития. Майкоп, 2002.

римовым. Завершился же процесс легитимизации Основного Закона 17 марта 1995 года официальным опубликованием в газете Советская Адыгея (№ 51), и именно с этого дня Конституция РА вступила в законную силу.

Был конституционно установлен правовой статус республики – демократического правового государства в составе РФ, определена структура органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной). Конституция гарантировала защиту личных и политических прав граждан в качестве основных и неотчуждаемых, а также защиту социальных прав граждан. Республика Адыгея – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Конституция дала многое другое – то, о чем давно мечтали, к чему шли и порой оплачивали высокой ценой. Иными словами, с обретением Конституции республика получила полноценную государственную жизнь в составе Российского государства.

Необходимо подчеркнуть, что после принятия 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, закрепившей основы федеративного устройства, положения и полномочия субъектов РФ, были созданы все условия для принятия конституций и уставов субъектов Федерации.

Согласно ст.ст. 65–66 Конституции РФ Республика Адыгея (Адыгея) – часть федеративного государства, 01 регион, статус которого определяется Конституцией РФ и Конституцией РА.

Исходя из этого, научный подход к структуре и методу построения конституционно-правовых юридических норм в республиканской Конституции не мог быть принципиально иным, чем в Конституции Российской Федерации, хотя она и не является точной копией и имеет специфические национальные особенности.

Конституция (от лат. *constitutio* – установление, устройство) – писанный акт или совокупность актов, закон или группа законов, обладающий высшей юридической силой по отношению к другим законам, общеобязательный акт прямого действия и одновременно важнейший атрибут государственности учредительного характера<sup>1</sup>.

Конституция, являясь базовым законом, выстраивает всю правовую систему государства, подчиняя иные законы и подзаконные акты государства своим установлениям. Необходимо отметить важнейший принцип непосредственного, прямого действия конституционных норм, то есть ее установления подлежат применению независимо от наличия или отсутствия конкретизирующих норм при условии, что конституционное положение прямо не указывает на необходимость издания иного акта.

Основной Закон обязывает органы государственной власти и местного самоуправления, граждан и их объединения соблюдать Конституцию и законы, от выполнения данного требования во многом зависит построение правового государства. В силу того, что Россия основана на принципах федеративного государства, важнейшим фактором для построения подлинно правового государства служит последовательное и строгое соблюдение принципа верховенства и прямого действия, во-первых, Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а во-вторых, конституций и уставов субъектов РФ.

---

<sup>1</sup> Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 332.

Конституция РА состоит из IV разделов, 10 глав и 112 статей.

Раздел I включает в себя основы конституционного строя. Положения настоящего раздела незыблемы, и все последующие нормы Конституции не должны им противоречить. При внесении поправок и дополнений в ст.ст. 1–17 раздела I используется особая усложненная процедура пересмотра положений данного раздела (квалифицированное большинство депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея при наличии положительного заключения Конституционного Суда РА об одобрении пересмотра нормативных положений Конституции). За все время существования Конституции РА Конституционным Судом РА вынесено 4 заключения об одобрении изменений (2000, 2001, 2006, 2007 гг.).

В раздел I вошли нормативные положения об административно-территориальном устройстве республики в составе РФ; о верховенстве и прямом действии Конституции РФ и федеральных законов. Кроме того, в указанном разделе человек, его права и свободы признаются высшей ценностью государства. В ст.ст. 14–15 Республика Адыгея провозглашается как социальное и светское государство, политика которого направлена на обеспечение достойной жизни и свободное развитие человека.

Раздел II устанавливает правовой статус личности и состоит из положений о правах и свободах, а также обязанностях человека и гражданина. Следует отметить, что самым значительным конституционно-правовым завоеванием постсоветского периода является конституционное установление о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью государства, их строгое соблюдение есть обязанность органов государственной власти и местного самоуправления.

Раздел III содержит нормативные положения о государстве. В этом разделе изложены предметы ведения республики; предметы совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея; система органов государственной власти; вопросы территории, символов – флага, гимна, герба; нормативные положения о регулировании института местного самоуправления.

В разделе IV изложены заключительные и переходные положения; определен порядок вступления в силу и порядок изменения Конституции РА.

С момента принятия Конституции в целях совершенствования и приведения в соответствие конституционных норм с федеральным законодательством в Основной Закон Республики Адыгея внесено более 80 поправок, исключено 7 статей. В связи с этим подверглись изменению положения о суверенитете, гражданстве, о международных отношениях, о новом порядке назначения главы субъекта, о двуязычии; двухпалатный Парламент преобразовался в более мобильный – однопалатный и др. К сожалению, подобное частое вмешательство в текст Конституции РА зачастую нарушает структуру и смысловые связи некоторых норм. Кроме того, в связи с изменениями федерального законодательства по одному и тому же предмету регулирования многие конституционные поправки вносятся несколько раз. Вследствие чего, на наш взгляд, законодателю при внесении поправок и дополнений в Конституцию следует использовать несколько иные механизмы юридической техники, а именно: создавать более совершенные, универсальные формулировки изменений (например, использовать метод отсылочных норм), которые бы обеспечивали более длительное действие конституционных норм и позволяли бы вносить поправки в региональные законы, оставляя при этом текст Конституции незыблемым.

В заключении хотелось бы подчеркнуть, что по форме правления Республика Адыгея – это президентско-парламентская республика, система власти которой построена по формуле «сильный президент – сильный парламент». Глава республики возглавляет правительство и является руководителем исполнительной власти. Парламент, в свою очередь, активно участвует в формировании Кабинета Министров: кандидатуры Премьер-Министра, его заместителей и глав ведущих министерств согласовываются с Парламентом, который в случае необходимости может выразить недоверие как всему Кабинету Министров, так и отдельно каждому из министров. Таким образом, мы видим в действии «систему сдержек и противовесов» в организации государственной власти субъекта РФ, что выгодно отличает Республику Адыгея от других субъектов Федерации.

Принятие Конституции РА, несомненно, важнейший этап становления государственности Адыгеи. Именно потому, что Конституция РА создавалась с учетом интересов всего многонационального народа Адыгеи, ее стабилизирующая роль в сохранении мира и согласия в республике огромна. Заложенный в Конституцию принцип «сдержек и противовесов», а также институт Конституционного Суда позволили избежать серьезных конфликтов власти и избавили Адыгею от политических кризисов. И сегодня Конституция РА – это венец республиканского нормотворчества, юридическая кодификация основополагающих принципов построения демократического государства, правовой ориентир для всех принятых в ее развитие региональных законов.

Комментарий к Конституции Республики Адыгея могут использовать в своей работе как органы государственной власти, практикующие юристы, так и студенты и аспиранты вузов.

---

# КОСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ

## ПРЕАМБУЛА

**Законодательное собрание (Хасэ) – Парламент Республики Адыгея, исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями, утверждая права и свободы человека и гражданина, гражданский мир и согласие, веру в добро и справедливость, основываясь на Конституции Российской Федерации, принимает Конституцию – Основной Закон Республики Адыгея.**

Преамбула (фр. *preambule* – предисловие) – вводная или вступительная часть законодательного или иного правового акта, декларации или международного договора, в которой излагаются основные положения, мотивы и цели издания соответствующего акта<sup>1</sup>.

Чаще всего преамбула содержится в международных правовых договорах, учредительных документах, уставах и конституциях. Хотя преамбула в основном структурно располагается перед основными статьями документа, она все же обладает юридической силой, ее постулаты обязательны и учитываются в последующих установлениях. Таким образом, при наличии преамбулы в документе ее следует рассматривать как неотъемлемую и составную часть данного нормативно-правового акта. Отметим, что вступительная часть подобных документов непосредственно получает номинацию «Преамбула» (Всеобщая декларация прав человека), однако чаще не обозначена рассматриваемым термином (Конституция Российской Федерации).

Неслучайно в Преамбуле Конституция определена как Основной Закон, поскольку предложенная дефиниция наиболее полно отражает правовой смысл и значение заложенных в Конституции РА положений и норм, одновременно являющихся исключительно важными как для субъекта РФ, так и для всей Российской Федерации в целом.

На наш взгляд, в комментируемой преамбуле особое внимание следует обратить на абсолютно знаковое ее положение, касающееся того, что законодатель при принятии Конституции РА исходит из «...высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями». Тем самым законодатель признает, что Конституция Республики Адыгея – это особый нормативный акт высшего порядка, издающийся на длительное время, в течение которого этим документом будет руководствоваться не только нынешнее поколение жителей республики, но и их потомки.

Преамбулу Конституции РА нужно оценивать как емкое, концентрированное выражение сути Конституции РА, ее идеологии. Нормы преамбулы носят программный

---

<sup>1</sup> Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 576.

характер и обозначают общие приоритеты и ориентиры законодателя, которыми он руководствовался при создании Конституции.

Конституция Республики Адыгея в известном смысле учреждает само государство – Республику Адыгея, устанавливает систему органов государственной власти, определяет меру защищенности человека и гражданина, признает идеологическое и политическое многообразие, взаимоуважение, равноправие всех слоев населения. В этой связи чрезвычайно важно, чтобы основополагающие принципы Конституции РА были основаны на заложенных в комментируемую преамбулу фундаментальных общечеловеческих понятиях о правах и свободах человека и гражданина, гражданском мире и согласии, вере в добро и справедливость – принципах, объединявших на протяжении нескольких веков людей всех национальностей и конфессий. На территории Республики Адыгея гарантируется осуществление всех прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией РФ, Всеобщей декларацией прав человека и иными международными правовыми актами.

Под постулатом Преамбулы о гражданском мире и согласии подразумевается состояние общества, когда существует взаимопонимание между представителями различных общественных сил, отсутствуют диктатура власти, политические и социальные конфликты. С древних времен, еще до появления писаных законов, практически все народы из поколения в поколение передавали через обычаи и традиции патриотические чувства любви к Родине, прививали и культивировали в народе общечеловеческие понятия добра и справедливости.

Не имея государственности в общепринятом сегодня научно-теоретическом смысле, вопросы, представляющие важный социально-общественный интерес для всего народа, у адыгов решались на «эфесах», «зауча», «хасэ», то есть на народном собрании. На «хасэ» решались вопросы войны и мира, политической, хозяйственной и культурной деятельности народа. Решения Хасэ – народного собрания строго выполнялись и чтились народом. Кроме того, многие столетия адыги придерживались неписаных общепризнанных правил поведения<sup>1</sup>. У адыгов сводом правил поведения стал свод законов – «адыгэ хабзэ» (адыгство) – духовно-исторический феномен культуры, на котором строится концепция национального самосознания.

Не менее значимым духовным памятником древних адыгов является нартский эпос. Нартский эпос – наследие устно-поэтического творчества адыгов. До возникновения письменности фольклор для адыгов – единственная возможность выразить свое отношение к явлениям и событиям действительности. Один из главных героев нартского эпоса, богатырь Саусрыко, изображен на Государственном гербе республики, символизируя веру народа в героизм, добро и справедливость.

Эпос больше, чем любой другой жанр, связан с историческими судьбами народов, и в нем ярче выражается национальное самосознание народа. При внимательном изучении нартского эпоса, его сказаний можно обнаружить почти все элементы «адыгэ хабзэ». Это касается семейно-брачных отношений, свадебных обрядов, принципов гостеприимства, воспитания детей и т. д.

Исходя из того, что лучшие законы рождаются из правильных справедливых обычаев, возможно, что при создании современных правовых норм следует более

---

<sup>1</sup> Бгажноков Б.Г. Адыгский этикет. Нальчик, 1978. С. 21–22.

активно учитывать весь богатейший опыт своих предков, закладывая тем самым прочную правовую преемственность поколений. Ведь по сути любая норма права – это предписание, выраженное в виде правила поведения, являющаяся государственным регулятором общественных отношений. Заимствованные из *«адыгэ хабзэ»* правила поведения, наряду с обычаями и традициями, частично имплементированные в современную правовую норму в качестве дополнительного морально-этического элемента могут явиться для адыгов консолидирующим императивным фактором, усиливающим и способствующим исполнению законодательных предписаний. В соответствии со сводом неписаных законов (*«адыгэ хабзэ»*) вплоть до конца XIX века осуществлялась регуляция поведения адыгов во всех областях общественной жизни<sup>1</sup>. И по сей день *«адыгэ хабзэ»* оказывает влияние на поведение людей, на их психологию, на отношение к социальной действительности<sup>2</sup>.

Вследствие того, что всякий этикет является отражением социальной организации общества, возрождение этого феномена (*«адыгэ хабзэ»*) могло бы послужить хорошим фундаментом правового воспитания нынешних и будущих поколений, ибо без повышения правосознания, без воспитания высокой правовой культуры, без обеспечения верховенства права, верховенства закона и прямого действия Конституции развитие общества по демократическому пути невозможно. Единственной гарантией достижения подлинного демократизма и гуманизма государства является торжество закона, строгое исполнение всех предписаний настоящей Конституции. Обеспечение равенства всех перед законом, реализация предписанных конституционных норм, борьба с правовым нигилизмом – серьезная совместная работа власти и общества, от успешности которой зависит будущее нашей страны.

---

<sup>1</sup> Бгажноков Б.Г. Адыгский этикет. Нальчик, 1978. С. 22.

<sup>2</sup> Бгажноков Б.Г. Указ. соч. С. 22.

---

# РАЗДЕЛ I

## ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

### *Статья 1*

**1. Республика Адыгея является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации.**

**2. Конституционно-правовой статус Республики Адыгея определяется Конституцией РФ и Конституцией РА.**

*(п. 2 в ред. Конституционного закона РА от 12.11.2000 № 202)*

**3. Наименование Республика Адыгея и Адыгея равнозначны.**

1. Республика Адыгея – внутрифедеративное государство в составе РФ, образованное в результате реализации адыгским народом общепризнанного международного принципа равноправия и самоопределения народов. Безусловное уважение права каждого народа свободно выбирать пути и формы своего развития является одной из принципиальных основ международного права. В соответствии с п. 2 ст. 1 Устава ООН, одна из важнейших целей ООН – «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов...». Данный принцип неоднократно получал свое подтверждение в документах ООН – в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 года, Пактах о правах человека 1966 года, Декларации о принципах международного права 1970 года. Кроме того, принцип самоопределения народов и наций закрепляется в Преамбуле Конституции РФ.

Адыги являются автохтонным этносом Северо-Западного Кавказа. В российской историографии Северо-Западного Кавказа утвержденным и серьезно обоснованным фактом считается антропологическая, лингвистическая и культурная преемственность адыгов в отношении древнейшего населения региона Северо-Западного Кавказа, включая эпоху существования так называемой Майкопской археологической культуры (IV тыс. до н. э.). Из названия коренного этноса региона Северо-Западного Кавказа происходит русифицированное наименование Адыгея, которое употребляется в исторической и этнографической литературе, а также в повседневном информационном потоке.

В русских исторических документах XVI–XIX вв. для обозначения адыгов использовался почти исключительно этноним «*черкес*». Так именовали адыгов их соседи на протяжении многих столетий, начиная по крайней мере с XIII в. В русских, турецких, арабских, еврейских, грузинских, армянских, польских и иранских источниках позднего средневековья и нового времени под номинацией «*черкесы*» фигурируют именно адыги. Есть небольшая группа источников, в которых термин «*черкесы*» приобретает широкое значение и включает не только собственно адыгов, но и еще некоторые этносы Кавказа – абазин, абхазов, чеченцев, дагестанцев. Такое

употребление этнонима «черкес» продиктовано тем обстоятельством, что адыги на протяжении веков представляли собой наиболее многочисленный этнос Кавказа, а страна адыгов – Черкесия – являлась самым большим этнотерриториальным образованием Кавказского региона. В наши дни этноним «черкесы» используется для обозначения адыгов в научной, исторической, политологической и иной литературе как в России, так и во всех странах мира.

Вплоть до 20-х гг. XX в. в российской этногеографической номенклатуре этноним «черкесы» полностью замещал дефиницию «адыгэ», но при этом самоназвание народа использовалось как синоним в массе официальных, в том числе и административных и юридических, документов Кубанской и Терской областей, Кавказского наместничества, Черноморской губернии. Не случайным является факт представления первой адыгской автономии, образованной на территории бывших – Екатеринодарского и Майкопского – отделов Кубанской области, как Черкесской (Адыгейской) автономной области. Адыгское население Баталпашинского отдела образовало также Черкесскую автономную область.

В дальнейшем, в характерном для того времени командно-административном порядке, без учета каких бы то ни было традиций в системе словоупотребления, сложившихся в течение тысячелетней истории этноса, советские партийные чиновники упразднили этноним «черкес» и заменили его номинацией «адыгеец». В советском паспорте появилась запись, отражающая национальность, – *адыгеец*, а область стала *Адыгейской*. Поколение адыгов, родившихся до 1936 г., было записано в свидетельствах о рождении как *черкесы*, получало соответствующие паспорта, могло потом уехать из автономной области и оставаться вплоть до введения современного образца российского паспорта официально признанными *черкесами*. Более молодое поколение адыгов оформляли в документации уже как *адыгейцев*. Есть случаи, когда в одной семье родители – *черкесы*, а дети – *адыгейцы*. В современных условиях, когда графа «национальность» изъята из современного российского паспорта, сыновья *адыгейцев* и внуки *черкесов* вправе определять себя как *адыгами*, так и *черкесами*. Таковы основные паспортно-этнографические коллизии, сложившиеся после 1922 г. в Адыгее.

В соответствии с Конституцией РФ Республика Адыгея – один из 83 равноправных субъектов РФ. Статус республики не обуславливает каких-либо особых преференций по отношению к другим субъектам РФ, так как, согласно ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, все субъекты РФ независимо от их конституционно-правовой формы имеют общий правовой статус.

Комментируемый пункт обозначает РА как государство в составе РФ. Надо отметить, что в Конституции РА термин «государство» употребляется довольно часто (19 раз). В ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республика также определена как «государство», имеющее свою конституцию и законодательство.

Но по смыслу Преамбулы, ст.ст. 3–5, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 65, ст. 66 и п. «б» ст. 71 Конституции РФ республики как субъекты РФ не имеют статуса суверенного государства. Употребляемый в отношении республик термин «государство» отражает лишь определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с историческими, культурными и национальными особенностями коренного народа республики.

Помимо положения о государстве, в комментируемой статье закреплена демократическая форма государственного устройства Республики Адыгея, которая, в свою

очередь, характеризуется признанием таких принципов, как верховенство конституции и законов, народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека.

Для наиболее полноценного обеспечения развития институтов демократии законодатель провозглашает Республику Адыгея правовым государством. Таким образом, Конституция РА гарантирует своим гражданам режим законности, разделение властей и институт ответственности власти, независимость судей, примат норм международного права над нормами национального законодательства.

2. В предыдущей редакции комментируемый пункт определял рамки суверенитета Республики Адыгея. Однако согласно разъяснению Конституционного Суда РФ Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо носителя суверенитета и источника власти, кроме многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П)<sup>1</sup>. Признание же за республиками суверенитета нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

Вследствие чего термин «суверенитет» был заменен в пользу соответствующего установлениям Конституции РФ термина «конституционно-правовой статус».

Кроме того, в комментируемом п. 2 ст. 1 Конституции РА отражены положения ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, устанавливающие единый конституционно-правовой статус для всех субъектов РФ. Многообразные по исторически сложившейся форме и национальному составу части федеративного государства (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа) являются едиными по своей сути и конституционному статусу образованиями – субъектами РФ.

Таким образом, Конституция РФ исходит из равноправия субъектов РФ и закрепляет основополагающие элементы статуса всех субъектов РФ: административно-территориальное деление; гарантии прав и свобод граждан; систему органов государственной власти; государственную символику. Конституция РА детализирует и конкретизирует конституционно-правовой статус республики. В Конституции РА определены положения об органах государственной власти РА: о Главе РА, Кабинете Министров РА, Госсовете – Хасэ РА, Конституционном Суде РА и об органах местного самоуправления. Конституция РА в ст.ст. 58, 59, 60, 61 устанавливает положения о государственной символике Республики Адыгея (герб, флаг, гимн).

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление КС РФ от 07.06.2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

3. П. 3 ст. 1 определяет, что наименования «Республика Адыгея» и «Адыгея» равнозначны. Эти дефиниции могут в равной мере употребляться в нормативных правовых актах и иных официальных документах, средствах массовой информации и т. д. В действующей практике и в официальной лексике чаще употребляется оном «Республика Адыгея», в быту – «Адыгея».

## Статья 2

**1. Власть в Республике Адыгея принадлежит ее многонациональному народу. (п. 1 в ред. Конституционного закона РА от 12.11.2000 № 202)**

**2. Народ Республики Адыгея осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.**

**3. Никто не может присваивать власть в Республике Адыгея. (в ред. Закона РА от 11.12.2006 № 41)**

1. В Адыгее многие десятилетия мирно проживают представители разных национальностей: адыги, русские, татары, греки, украинцы, евреи, армяне, грузины, осетины, чеченцы и другие. Все самобытные этносы являются взаимодополняющими элементами единого многонационального народа Республики Адыгея.

Термин «народовластие» возник с порождением общества и государства. Исходя из того, что именно общество порождает государство, носителем власти должно быть общество (народ), которому подконтрольны все государственные и общественные институты.

Иными словами, Конституция РА закрепляет один из фундаментальных принципов демократического общества, а по сути, дает определение самой демократии как политической системе, при которой единственным легитимным источником власти является народ.

С установлением в ст. 3 Конституции РФ положения о том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ», в большинстве субъектов Российской Федерации названная формулировка была адаптирована в текстах республиканских конституций и уставах субъектов РФ. После вынесения Постановления Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П<sup>1</sup>, согласно которому суверенитетом может обладать только Российская Федерация в целом, а не ее субъекты в отдельности, положение было исключено из конституций республик и из уставов большинства субъектов РФ.

2. Высшим непосредственным осуществлением власти народа являются свободные выборы. Ныне выборы признаются одним из основополагающих принципов конституционного строя России. Свободные выборы – обязательный атрибут реального народовластия, они обеспечивают фактическое, активное и постоянное полити-

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление КС РФ от 07.06.2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

ческое и юридическое участие граждан в решении всех важнейших вопросов жизни государства.

Во-первых, выборы – институт прямой демократии, высшее непосредственное выражение народом своей власти.

Во-вторых, в юридическом смысле акт выборов есть акт вручения народом (в лице избирательного корпуса) своим представителям – Президенту РФ, депутатам, другим должностным лицам – право на осуществление своей власти.

В-третьих, выборы – это легитимный способ формирования органов власти и местного самоуправления, а также избрание различных должностных лиц в государстве.

Свободные выборы – образование и ротация органов публичной власти и наделение полномочиями должностных лиц путем прямого волеизъявления граждан.

Таким образом, народ осуществляет власть в двух формах: непосредственно или через органы государственной власти и местного самоуправления.

Нормативную правовую основу выборного института составляют отдельные положения Конституции РФ, ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ»<sup>1</sup>, ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>2</sup>, ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>3</sup>, правоприменительная практика судов РФ, а также законы РА «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ РА»<sup>4</sup> и «Об установлении численности, сроков полномочий и даты проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, порядка избрания и статуса глав вновь образованных муниципальных образований»<sup>5</sup>.

Строительство государства на демократической основе предполагает формирование эффективной системы местного самоуправления, без которой невозможно достичь гармоничного развития гражданского общества и правового государства. Основные положения развития института местного самоуправления в Республике Адыгея устанавливает Закон РА «О местном самоуправлении»<sup>6</sup>.

Высшей формой непосредственного выражения власти народом РА, помимо свободных выборов, является референдум. Референдум – это голосование граждан по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни. Перечень вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, устанавливается ФКЗ «О референдуме РФ»<sup>7</sup> и Законом РА «О местном референдуме в Республике Адыгея»<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>2</sup> О выборах Президента РФ: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

<sup>3</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>4</sup> О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ РА: Закон РА от 04.08.2005 г. № 351 // Советская Адыгея. 2001. 18 января.

<sup>5</sup> Об установлении численности, сроков полномочий и даты проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, порядка избрания и статуса глав вновь образованных муниципальных образований: Закон РА от 21.04.2005 г. № 312 // СЗ РА. 2005. № 4.

<sup>6</sup> О местном самоуправлении: Закон РА от 31.03.2005 г. № 294 // СЗ РА. 2005. № 3; Советская Адыгея. 2005. 2 апреля.

<sup>7</sup> О референдуме РФ: ФКЗ от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>8</sup> О местном референдуме в РА: Закон РА от 19.04.2004 г. № 216 // СЗ РА. 2004. № 4.

3. Комментируемый пункт устанавливает правовые гарантии власти, признавая, что легитимной является только власть, предусмотренная настоящей Конституцией, в основу формирования и функционирования которой положены конституционные требования. Конституционными определяются властные полномочия, основанные на Конституции и законе и полученные в строгом соответствии с установленной законом процедурой.

В ранее действовавшей редакции Конституции положения п. 3 ст. 2 устанавливали, что захват власти или присвоение властных полномочий представляют собой тяжкое преступление и преследуются по закону. Указанная норма Конституции РА определяла характер и степень общественной опасности деяния, что не соответствует ч. 5 ст. 15 Конституции РФ и ст. 278 УК РФ, согласно которым действия, направленные на насильственный захват власти, отнесены к **особо** тяжким преступлениям. Кроме того, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Вследствие чего после получения положительного заключения Конституционного Суда РА о внесении изменений комментируемая часть Законом РА № 41<sup>1</sup> была приведена в соответствие с федеральным законодательством путем удаления из текста ст. 2 норм, относящихся к исключительному ведению Федерации.

Захват власти, присвоение властных полномочий влекут за собой преследование согласно федеральному закону. Конкретные формы ответственности за подобные преступления, которые отнесены УК РФ к преступлениям против государственной власти, определены ст. 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти», ст. 279 «Вооруженный мятеж» и ст. 280 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» УК РФ.

### Статья 3

**1. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита неотъемлемых прав и свобод человека и гражданина – обязанность всех органов государственной власти и должностных лиц Республики Адыгея.**

**2. Республика Адыгея гарантирует равноправие граждан во всех областях политической, экономической, социальной, духовной и культурной жизни.**

**3. Взаимное уважение, добровольное и равноправное сотрудничество всех слоев населения, граждан всех национальностей составляют социальную базу Республики Адыгея.**

1. В правовом демократическом государстве в центре внимания – интересы человека, его права и свободы, которые должны находиться в гармонии с общественными, публичными (государственными) интересами, с коллективными правами общностей (общественных объединений, групп, слоев населения и т. д.). Возникающие между ними противоречия должны решаться в пользу интересов человека с соблюдением его прав и свобод.

<sup>1</sup> О поправках в Конституцию Республики Адыгея: Закон РА от 11.12.2006 г. № 41 // СЗ РА. 2006. № 12; Советская Адыгея. 2006. 13 декабря.

Из закрепленного в комментируемой статье конституционного принципа признания человека в качестве высшей ценности государства следует ряд обязанностей государства: признание прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и защита.

Права и свободы человека находят свое отражение и закрепляются в общепризнанных фундаментальных международно-правовых документах: Всеобщей декларации прав человека 1948 года<sup>1</sup>; Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года<sup>2</sup>; Международном пакте об экономических, социально-культурных правах 1966 года<sup>3</sup>; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года<sup>4</sup> и др.

Комментируемый пункт декларирует, что признание и соблюдение официально признанных государством прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Для этого государство развивает и создает соответствующие гарантии (условия и средства) и устанавливает юридические механизмы их осуществления. Наряду с юридическими механизмами осуществления прав и свобод человека большую роль играют общие гарантии – экономические, социальные, политические, духовные.

Защита прав и свобод человека является обязанностью государства. Согласно Конституции РФ (п. «б» ч. 1 ст. 72) и Конституции РА (подп. «б» п. 1 ст. 54) в совместном ведении Российской Федерации и Республики Адыгея находятся защита прав и свобод человека и гражданина.

Указанная защита необходима, так как на практике нет автоматической реализации прав и свобод человека. Зачастую необходима борьба за права и свободы (борьба за право), когда возникают препятствия их осуществления и прямые их нарушения со стороны как других лиц (граждан), так и должностных лиц государства и органов государственной власти. Нарушения прав и свобод человека должны быть ликвидированы, а виновные в таких нарушениях – наказаны.

В этих целях государство предусматривает определенные юридические средства и юридические механизмы защиты нарушенных прав и свобод человека. Особая роль юридической защиты нарушенных прав и свобод человека отводится суду, правосудию.

Для защиты своих прав и свобод граждане РФ могут обращаться в Конституционный Суд РФ, в суды общей юрисдикции, в мировые суды, а также в Конституционные (Уставные) суды субъектов Федерации (где они учреждены).

Создаются и другие специализированные органы и учреждения, призванные осуществлять защиту и восстановление нарушенных прав и свобод человека. В Республике Адыгея создан и функционирует институт Уполномоченного по правам

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Международное право в документах. М., 1982.

<sup>2</sup> О гражданских и политических правах: международный пакт 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

<sup>3</sup> Об экономических, социально-культурных правах: международный пакт 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

<sup>4</sup> О защите прав человека и основных свобод: международная конвенция 1950 года // Бюллетень международных договоров. Издательство «Юридическая литература». 2001. № 3. С. 3–44.

человека, который осуществляет деятельность в соответствии с Законом РА «Об Уполномоченном по правам человека в РА»<sup>1</sup>.

2. Органы государственной власти возлагают на себя гарантии по обеспечению равноправного участия всех граждан РА в политической, экономической, социальной, духовной и культурной сферах жизни РА. Таким образом, законодатель предоставляет всем гражданам равные права в осуществлении конституционных прав и свобод.

Указанные гарантии находят свое логическое продолжение в последующих статьях Конституции РА (см. комментарий к ст.ст. 9, 12, 14, 15, 16).

Помимо Конституции РА, гарантии равноправного участия граждан во всех сферах жизнедеятельности государства и общества закреплены в Законах РА: «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>2</sup>, «О местном самоуправлении»<sup>3</sup>; «О языках народов Республики Адыгея»<sup>4</sup> и иных нормативных актах.

3. Уважительное отношение друг к другу граждан из разных социальных групп и толерантное, равноправное сотрудничество всех национальностей, проживающих на территории республики, является залогом поступательного демократического развития Республики Адыгея.

Декларируя в комментируемом пункте общечеловеческие принципы доброты и взаимного уважения, законодатель обязал органы государственной власти и должностных лиц создавать необходимые условия мирного и добрососедского проживания для всех граждан республики.

Поддержание здоровой атмосферы в обществе служит гарантом будущего мирного развития республики, способствует разрешению насущных проблем общества и государства. Государство исходит из того, что без учета многообразия общественных, национальных и индивидуальных интересов общества невозможно эволюционное изменение социального государства, как невозможно достижение общих для государства и гражданина целей.

#### Статья 4

**1. Исключен. – Конституционный закон РА от 12.11.2000 № 202.**

**2. Территория Республики Адыгея целостна и неделима.**

1. В ранее действовавшей редакции Конституции РА п. 1 комментируемой статьи устанавливал, что «статус Республики Адыгея определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Адыгея и не может быть изменен без ее согласия».

<sup>1</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея: Закон РА от 13.02.2008 г. № 148 // СЗ РА. 2008. № 2. Ст. 74.

<sup>2</sup> О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ РА: Закон РА от 04.08.2005 г. № 351 // СЗ РА. 2005. № 8. Ст. 412.

<sup>3</sup> О местном самоуправлении: Закон РА от 31.03.2005 г. № 294 // СЗ РА. 2005. № 3. Ст. 99.

<sup>4</sup> О языках народов Республики Адыгея: Закон РА от 31.03.1994 г. № 74-1 // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1994. № 5.

Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 07.06.2000 г. № 10-П<sup>1</sup>, наличие в конституции республики таких положений, по существу, означает «отрицание права многонационального народа России конституировать статус республик как субъектов Российской Федерации, которое вытекает из ст.ст. 3, 4, 5 и 66 (часть 1) Конституции Российской Федерации и не допускает изменения статуса республики ее Конституцией, являясь нарушением относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации принципа верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, имеющих прямое действие и применяющихся на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1 и статья 67, часть 1)».

Из этого следует, что принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов как выражение суверенитета Российской Федерации, распространяющегося на всю ее территорию, означает, в частности, что субъект Российской Федерации не может изменять установленные Конституцией Российской Федерации приоритеты действия законов и иных федеральных нормативных правовых актов, ограничивать их применение, приостанавливать их действие, вводить какие-либо связанные с действием этих актов процедуры и механизмы разрешения коллизий, правовых споров, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Ст. 66 (ч. 5) Конституции Российской Федерации гласит, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. Однако, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, «из этого не следует, что он не устанавливается самой Конституцией Российской Федерации: именно Конституция Российской Федерации является актом, определяющим такой статус, а любое соглашение Российской Федерации и ее субъекта (т.е. между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов), а также федеральный конституционный закон по своей юридической силе не могут быть выше Конституции Российской Федерации, что вытекает из ее ст.ст. 4, 5 и 15, а также п. 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения».

Таким образом, Законом РА от 11.12.2006 г. № 41<sup>2</sup> (см. комментарий к ст. 2) п. 1 ст. 4 был исключен, как не соответствующий положениям Конституции РФ.

2. Согласно ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территория России включает в себя территории ее субъектов. Республика Адыгея – субъект Российской Федерации, расположенный на юге Северного Кавказа. Площадь территории РА составляет 7600 кв. км.

Адыгея преобразована в республику из Адыгейской автономной области, которая, в свою очередь, была создана 27 июля 1922 года постановлением Президиума ВЦИК путем выделения из Краснодарского и Майкопского отделов Кубано-Черноморской области с административным центром в г. Краснодаре (10 апреля 1936 года

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление КС РФ от 07.06.2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> О поправках в Конституцию Республики Адыгея: Закон РА от 11.12.2006 г. № 41 // СЗ РА. 2006. № 12. Ст. 627.

центр был перенесен в г. Майкоп, который был также включен в состав Адыгеи). При этом изначально Адыгейская автономная область называлась Черкесской (Адыгейской). Затем, согласно преамбуле соответствующего постановления Президиума ВЦИК, «во избежание дальнейшей путаницы Черкесской (Адыгейской) автономной области с Черкесской автономной областью...» (современной Карачаево-Черкесией) первая была переименована в Адыгейскую автономную область.

На V сессии областного Совета народных депутатов 28.06.1991 г. была принята Декларация о государственном суверенитете Советской Социалистической Республики Адыгея. Закон РФ от 03.07.1991 г. официально закрепил преобразование Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику в составе РСФСР<sup>1</sup>, которая Указом Президента РА № 1 от 24.03.1992 г. переименована в Республику Адыгея.

Свои окончательные административные территориальные границы республика Адыгея (Адыгейская автономная область) обрела с присоединением 28.04.1962 г. Тульского (теперь Майкопского) района Краснодарского края.

В настоящее время Республика Адыгея административно делится на 7 районов (Гиагинский, Кошехабльский, Красногвардейский, Майкопский, Тахтамукайский, Теучежский, Шовгеновский), 43 сельских поселений, в которых расположено 225 населенных пунктов. В республике 2 города республиканского значения: Майкоп – столица республики и Адыгейск, 5 поселков городского типа. В составе поселений преобладают аулы, станицы, сельские населенные пункты.

Раскрывая смысл комментируемой статьи, следует понимать, что территориальные границы республик, как и всех других субъектов РФ, являются не государственными, а административными (Определение КС РФ от 06.12.2001 г. № 250-О)<sup>2</sup>. Только в том случае, если субъект РФ граничит с иностранным государством, часть его административной границы становится частью Государственной границы РФ, подчиняющейся правилам государственного пограничного режима. Республика Адыгея не граничит с иностранными государствами, таким образом, Адыгея имеет только административно-территориальные границы.

Закрепленный принцип целостности и неделимости территории РА не означает невозможность изменения границ субъекта РФ, а лишь указывает на особую процедуру изменения административно-территориальных границ субъекта РФ. Административно-территориальные границы между субъектами РФ не могут быть произвольно изменены Федерацией, такие изменения требуют согласия субъектов РФ. П. 3 ст. 67 Конституции РФ гласит: «...границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия». Согласие субъектов выражается в форме всенародного решения, полученного на референдуме, либо принимается законодательным органом государственной власти субъекта РФ. Кроме того, после согласования

---

<sup>1</sup> О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР: Закон РСФСР от 03.07.1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930.

<sup>2</sup> По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений ст.ст. 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции РФ: Определение КС РФ от 06.12.2001 г. № 250-О // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2001. М., 2002. С. 518–532.

новых границ между субъектами РФ п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ требует утверждения изменения границ Советом Федерации РФ.

Изменение административно-территориальных границ субъектов обычно связано либо с передачей одного населенного пункта субъекта под юрисдикцию другого на основании взаимного согласия заинтересованных субъектов РФ, либо в связи с объединением субъектов РФ.

### *Статья 5*

***Равноправными государственными языками в Республике Адыгея являются русский и адыгейский языки.***

В странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, их представителям не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться родным языком (ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года)<sup>1</sup>.

Конституция РФ, исходя из исторически сложившегося государственного единства и в целях решения общегосударственных задач в РФ как многонациональной стране, определяет, что государственным языком на всей ее территории является русский язык (ч. 1 ст. 68 Конституции РФ).

Ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»<sup>2</sup> определяет официальный статус русского языка как государственного, предусматривает сохранение и развитие русского языка, являющегося языком межнационального общения всех этнических групп и народов, населяющих территорию Российской Федерации, национальным достоянием Российского государства, важным элементом культуры, основной формой проявления национального и личного самовыражения. Кроме того, русский язык традиционно употребляется народами России в качестве основного средства межнационального общения.

Одновременно Конституция РФ – с учетом особенностей конституционно-правового статуса республик в составе РФ – признает за ними право устанавливать свои государственные языки и использовать их в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях наряду с государственным языком РФ (ч. 2 ст. 68) и гарантирует всем народам РФ право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, что, в свою очередь, служит интересам сохранения и развития в РФ двуязычия (многоязычия).

Язык – важнейший элемент нематериальной (духовной) культуры. Языки народов Российской Федерации – национальное достояние Российского государства (вводная часть, Закон РФ «О языках народов Российской Федерации»<sup>3</sup> (в ред. от 11.12.2002).

---

<sup>1</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>2</sup> О государственном языке РФ: Федеральный закон от 01.06.2005 г. № 53-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

<sup>3</sup> О языках народов РФ: Закон РФ от 25.10.1991 г. № 1807-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

На территории Республики Адыгея традиционно сложившейся формой межнациональной коммуникации является двуязычие, что служило и служит источником взаимного обогащения языков и культур.

В качестве государственных языков РА Конституция Адыгеи устанавливает русский и адыгейский языки, которые должны на равных основаниях употребляться в деятельности органов государственной власти РА, органов местного самоуправления, государственных учреждениях, что предполагает их знание государственными и муниципальными служащими, работниками государственных учреждений. Русский и адыгейский языки в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального и среднего профессионального образования должны изучаться в равных объемах.

Данное требование распространяется на всех лиц, получающих основное общее образование в РА, в том числе в общеобразовательных учреждениях с русским языком обучения, имеющих государственную аккредитацию. При этом изучение адыгейского языка как государственного языка РА не может осуществляться в ущерб усвоению русского языка и препятствовать реализации права учащихся на углубленное постижение иных предметов учебного плана, включая русский язык, дисциплин по выбору и т.п.

Республика Адыгея гарантирует гражданам осуществление политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от знания какого-либо языка (ч. 1 ст. 6 Закона РА «О языках народов Республики Адыгея»)<sup>1</sup>.

Запрет дискриминации по признаку знания/незнания языка закреплен в таких основополагающих актах международного публичного права, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ст. 2)<sup>2</sup>; Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ст. 14)<sup>3</sup>; Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 2) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 2)<sup>4</sup>, принятых Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года.

Адыгейский язык – язык адыгейцев, входит в абхазо-адыгскую семью языков. Абхазо-адыгская группа языков подразделяется на 3 подгруппы: адыгскую (адыгейский и кабардино-черкесский языки); абхазскую (абхазский и абазинский) и убыхскую (убыхский язык). В научных кругах все большее признание получает гипотеза о родстве абхазо-адыгских языков с древним (вымершим) хаттским языком, на котором говорили 4–5 тыс. лет назад в Малой Азии. Тексты на этом языке, записанные клинописью на глиняных табличках, обнаружены при археологических раскопках в столице древней Хеттской империи (г. Хаттуса) близ современной Анкары.

Помимо Адыгеи, адыгейский язык распространён в Лазаревском, Туапсинском и Успенском районах Краснодарского края России. Число говорящих на адыгейском языке – около 130 тысяч человек.

---

<sup>1</sup> О языках народов Республики Адыгея: Закон РА от 31.03.1994 г. № 74-1 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. № 5.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Международное право в документах. М., 1982.

<sup>3</sup> О защите прав человека и основных свобод: международная конвенция 1950 года // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. С. 677–740.

<sup>4</sup> Об экономических, социальных и культурных правах: Международный пакт 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

Вместе с тем степень единства этногенеза, истории, языка, культуры, обычаев, традиций и, главное, ментальности, выраженной в неписаном, но устойчивом кодексе «Адыгэ Хабзэ», позволяет относить адыгейцев, кабардинцев и черкесов к одному этносу, поэтому адыгейский, кабардинский и черкесский языки необходимо рассматривать как диалектные особенности общего адыгского (черкесского) языка (более того, у адыгейцев, черкесов и кабардинцев присутствует общее этническое самоназвание «адыгэ» и иноназвание «черкесы»).

В настоящее время советская мифологема о трёх близкородственных, но разных адыгских народах утратила изначальный смысл и влияние, уступив место процессу осознания адыгами национального единства.

Вышеизложенное позволяет модернизировать комментируемую норму Конституции РА в сторону замены понятия «адыгейский» (данное слово является неологизмом, искусственным производным от самоназвания «адыгэ») на более близкое к автономному адыгейцев «адыгэ» – «адыгский».

Кабардинский и черкесский языки также имеют статус государственных языков соответственно в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии. В России на кабардино-черкесском наречии адыгского языка говорят две основные этнические группы: кабардинцы и черкесы, всего около 580 тысяч человек. По совокупности в России насчитывается чуть более 700 тысяч носителей адыгского языка (Всероссийская перепись населения 2002 года)<sup>1</sup>.

Русский язык в силу историко-культурных традиций играет важную роль в консолидации, единении и культурном развитии народов России. По данным Всероссийской переписи населения 2002 года, русским языком владеет 98,2% всего населения РФ, среди адыгского населения республики этот показатель составляет 95,8%. В то же время лишь 1% населения республики, для которых адыгейский язык является не родным, владеет адыгейским языком.

Современное положение адыгского языка на территории Республики Адыгея характеризуется нарастанием процессов языковой и культурной ассимиляции коренного населения. Сфера применения адыгского языка неуклонно сужается. Подобные негативные тенденции языковой диспропорции могут быть преодолены путем последовательной реализации государственных мер, объединенных в единую государственную программу.

Для обеспечения всестороннего развития государственных языков Республики Адыгея Кабинетом Министров РА принята Государственная программа по сохранению и развитию государственных языков Республики Адыгея на 2006–2010 годы, согласно которой основой языковой политики республики, включая политику в области образования, является стратегия сохранения и упрочения сбалансированного национально-русского и русско-национального двуязычия, обеспечивающая изучение русского и адыгейского языков как государственных языков Республики Адыгея в образовательных учреждениях, поощряется познание языков народов, проживающих в Республике Адыгея, и создаются для этого необходимые условия.

Программой предусмотрены конкретные мероприятия, при разработке которых учитывались предложения заинтересованных министерств, научных и образова-

---

<sup>1</sup> Доклад Госкомстата РФ // Российская газета: Федеральный выпуск № 3337. 2003. 4 ноября.

тельных учреждений, общественных организаций. Реализация Программы позволит осуществить комплекс мер для формирования реального двуязычия в сфере образования, в средствах массовой информации и культуре Республики Адыгея.

Адыгейский язык, наряду с русским, используется как средство обучения в начальной школе и преподается как предмет в школах, средних специальных учебных заведениях и ВУЗах. На адыгейском языке издается учебная, художественная и публицистическая литература, выпускаются газеты и журналы, осуществляется теле- и радиовещание, функционируют театры. Центрами научного изучения языка являются Адыгейский республиканский институт гуманитарных исследований и факультет адыгейской филологии Адыгейского государственного университета.

Изучение государственных языков Республики Адыгея в образовательных учреждениях всех типов и видов решающим образом влияет на реальную грамотность населения и культуру речи общества в целом.

Введение государственного двуязычия в Республике Адыгея накладывает дополнительные обязательства на органы государственной власти республики по обеспечению расходов, связанных с применением и изучением государственных языков. Однако эти расходы не столь обременительны для республиканского бюджета, в отличие от других национальных субъектов РФ, где устанавливается многоязычие. Так, наряду с русским языком, в Республике Кабардино-Балкария статус государственных языков имеют кабардинский и балкарский языки, в Карачаево-Черкесии – карачаевский, черкесский, абазинский и ногайский, в Республике Дагестан государственными являются все языки народов республики (около 60 народностей).

Согласно Закону РА «О языках народов Республики Адыгея»<sup>1</sup>, в высшем законодательном органе Республики Адыгея работа ведется на государственных языках республики. Съезды, пленумы, сессии, конференции, заседания, совещания в Республике Адыгея проводятся на государственных языках республики. При этом обеспечивается синхронный перевод с соблюдением строгих правил аутентичности (подлинности) текстов.

Тексты законов и постановлений органов государственной власти Республики Адыгея публикуются на двух языках – русском и адыгейском и имеют равную юридическую силу.

Граждане Республики Адыгея вправе обращаться в государственные органы, организации и предприятия Республики Адыгея с предложениями, заявлениями, жалобами на государственных языках Республики Адыгея.

В Республике Адыгея географические названия, топографические обозначения, наименования населенных пунктов, улиц, площадей, надписи и дорожные указатели должны оформляться на государственных языках Республики Адыгея. В реальной действительности эта норма не абсолютна, поскольку даже в столице РА – г. Майкопе – нет ни одной таблички с названием улицы на адыгском языке. В населенных пунктах с компактным проживанием адыгов сложилась такая же ситуация.

Органы исполнительной власти обязаны обеспечивать установку надписей, топографических обозначений и дорожных указателей, они несут ответственность за их

---

<sup>1</sup> О языках народов Республики Адыгея: Закон РА от 31.03.1994 г. № 74-1 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. № 5.

оформление, поддержание в надлежащем порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Адыгея и международными стандартами.

Тексты документов (бланков, печатей, штампов) и вывесок с наименованием государственных органов, организаций, предприятий и учреждений, общественных объединений оформляются на государственных языках Республики Адыгея.

Республика Адыгея обеспечивает на своей территории создание системы воспитательно-образовательных учреждений и иных форм воспитания и обучения на государственных языках Республики Адыгея. Помимо этого, в Адыгее согласно ч. 2 ст. 24 Конституции РФ создаются условия для реализации прав граждан других национальностей, проживающих в республике, на воспитание и обучение детей на родном языке. Граждане РА имеют право свободного выбора языка воспитания и обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. Право выбора воспитательно-образовательного учреждения с тем или иным языком обучения и воспитания детей принадлежит родителям или лицам, их заменяющим (ч. 3 ст. 6 Закона РА «Об образовании»<sup>1</sup> (в ред. от 07.06.2007).

#### *Статья 6*

*1. Конституция Российской Федерации, федеральные законы имеют верховенство и прямое действие на территории Республики Адыгея.*

*2. Конституция Республики Адыгея обладает высшей юридической силой по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Республики Адыгея.*

*3. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Адыгея, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея и федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом Республики Адыгея действует федеральный закон.*

*4. По предметам совместного ведения Республики Адыгея и Российской Федерации Республика Адыгея в соответствии с федеральными законами принимает законы и иные нормативные правовые акты.*

*5. В случае противоречия между федеральными законами и нормативными правовыми актами Республики Адыгея, изданными по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Республики Адыгея, действует нормативный правовой акт Республики Адыгея.*

*6. Законы и иные нормативные правовые акты Республики Адыгея, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы и иные нормативные правовые акты не применяются.*

*7. Составной частью правовой системы Республики Адыгея являются общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации.*

*(статья 6 в ред. Конституционного закона РА от 12.11.2000 № 202)*

---

<sup>1</sup> Об образовании: Закон РА от 06.01.2000 г. № 156 // Советская Адыгея. 2000. № 6.

1. В ранее действовавшей редакции комментируемая статья содержала положения, закреплявшие верховенство, высшую юридическую силу конституции республики и ее законов, право республики приостанавливать действие правовых актов Российской Федерации на территории республики. Названные положения были основаны на признанном неконституционным положении о суверенитете республики (Постановление КС РФ № 10-П)<sup>1</sup>, вследствие чего, согласно Определению КС РФ № 92-О, утратили силу, не соответствуя Конституции Российской Федерации. В настоящее время Конституционным законом РА от 12.11.2000 г. № 202<sup>2</sup> в ст. 6 внесены необходимые изменения и дополнения.

Суверенитет России юридически выражен в верховенстве на ее территории Конституции РФ и федеральных законов. Это означает, что только эти нормативно-правовые акты и изданные в их развитие подзаконные акты, не противоречащие федеральным Конституции и законам, имеют верховенство на всей территории страны.

То есть Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России; законы же, в том числе федеральные, как и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), таким образом, в комментируемом п. 1 ст. 6 Конституции РА речь идет о главенстве, прежде всего, Конституции РФ, а также федеральных законов, соответствующих ей.

Следует заметить, что в Российской Федерации, как и в любом другом федеративном государстве, государственная власть разделена на два уровня – федеральный и региональный.

Конституция РФ устанавливает разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов на основе двух сфер, устанавливая исключительную компетенцию Федерации (18 пунктов ст. 71 Конституции) и совместную компетенцию Федерации и ее субъектов (14 пунктов ст. 72). Вне пределов ведения России и полномочий России по предметам совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

2, 3. Особое место в схеме распределения властных полномочий между Федерацией и регионами занимает остаточная компетенция субъектов Федерации, выступающая одновременно и как исключительная компетенция.

В соответствии с Конституцией России в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом республики, изданным по предметам остаточного ведения, действует нормативный правовой акт республики.

Поскольку перечень вопросов, отнесенных к исключительному ведению субъектов РФ, не очерчен, при определении остаточной (исключительной) компетенции наряду с общей конституционной схемой важную роль играют конституции (уставы) субъектов РФ, в положениях которых установлены предметы их ведения.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление КС РФ от 07.06.2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> О поправках в статьи 1, 2, 4, 6, 11, 52, 53, 56, 70, 75 и 78 Конституции РА: Конституционный закон РА от 12.11.2000 № 202 (принят ГС – Хасэ РА 09.11.2000) // Советская Адыгея. 2000. № 218.

Так, подробный перечень вопросов, отнесенных к исключительной компетенции республиканских органов власти, определен в ст. 53 Конституции РА (см. комментарий к ст. 53).

По всем вопросам, которые находятся вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, Республика Адыгея обладает всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ) и осуществляет собственное правовое регулирование, включая издание законов (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ).

4. Кроме того, инициатива и самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают их право принимать по предметам совместного ведения собственные законы в развитие федеральных; законы, издаваемые на основе поручения федерального законодателя; законы, восполняющие пробелы в федеральном законе; а также законы, принятые до появления определенных федеральных актов. Последнее – это так называемое право «опережающего законодательства», оно проистекает из федеративной природы государства и признано соответствующим Конституции РФ в правовых позициях КС РФ.

Ст. 73 Конституции РФ устанавливает, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. По предметам исключительного ведения субъектов РФ им принадлежит вся полнота регулятивных и исполнительно-распорядительных полномочий, и они же должны осуществлять контрольные полномочия. То есть по общему правилу осуществление исполнительно-распорядительных полномочий по вопросам ведения субъекта РФ должно осуществляться органами исполнительной власти самого субъекта Федерации.

Сфера совместного ведения, в отличие от сферы общественных отношений, отнесенных к исключительному ведению Федерации, предполагает, что Федерация и ее субъекты действуют, реализуют полномочия с учетом воли и интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий, в том числе путем взаимного делегирования полномочий.

В случае отсутствия федерального закона субъект Федерации вправе самостоятельно урегулировать рассматриваемый предмет совместного ведения; с принятием федерального закона приоритет закона субъекта Федерации прекращается, и он должен быть приведен в соответствие с федеральным законом.

5. Комментируемый пункт раскрывает понятие уже упоминавшейся ранее (см. комментарий к п.п. 2, 3 ст. 6) исключительной компетенции субъектов РФ. Верховенство на территории России Конституции РФ и федеральных законов не лишает субъекты Федерации в пределах своей компетенции и вопросов ведения права издавать свои нормативно-правовые акты, которые в рамках указанных полномочий будут иметь верховенство на территории данного субъекта. Вместе с тем, исходя из норм ст. 15 Конституции, следует констатировать, что даже принятые по предметам собственного ведения субъектов нормативные правовые акты последних в силу верховенства норм Конституции не могут противоречить ее положениям.

6. Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ законы РФ подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В развитие указанной статьи Конституции РФ законодатель Адыгеи одним из условий применения республиканского нормативно-правового акта устанавливает обязанность для органов государственной власти РА официально опубликовывать изданные ими законы и иные правовые акты. Так, подлежат официально опубликованию на государственных языках Республики Адыгея: законы Республики Адыгея, нормативные правовые акты Главы Республики Адыгея, Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея, министерств, комитетов и иных республиканских органов исполнительной власти Республики Адыгея, а также муниципальные правовые акты.

Официальным опубликованием нормативного правового акта считается первая публикация его полного текста в республиканских газетах «Советская Адыгея» и «Адыгэ макъ» или в специальных изданиях этих органов, признанных источниками официального опубликования (ст. 39 Закона РА «О нормативных и иных правовых актах»<sup>1</sup> (в ред. от 21.06.2005).

7. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составляют часть правовой системы РФ (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) и, следовательно, одновременно являются частью правовой системы РА.

Таким образом, Конституция РФ имплементирует в российскую правовую систему общеизвестные принципы и нормы международного права. В международном праве не существует акта, который бы содержал исчерпывающий перечень общеизвестных принципов. Такие принципы закреплены в Уставе ООН, Декларации о принципах дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 года, Хельсинском заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года.

Необходимо отметить, что в мировой правовой доктрине не существует полного единогласия относительно того, какие принципы международного права являются общеизвестными. Поэтому следует говорить о том, что Конституция РФ включила в правовую систему России только общеизвестные принципы, которые Россия признаёт в качестве таковых: в первую очередь, закреплённые в Уставе ООН, являющимся универсальным многосторонним международным договором.

То есть под общеизвестными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

Международные договоры Российской Федерации наряду с общеизвестными принципами и нормами международного права также являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ; ч. 1 ст. 5 ФЗ «О международных договорах РФ»<sup>2</sup> (в ред. от 01.12.2007).

Кроме того, ФЗ «О международных договорах РФ» установлено, что Российская Федерация, выступая за соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает

---

<sup>1</sup> О нормативных и иных правовых актах: Закон РА от 09.10.1998 г. № 92 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1998. № 35.

<sup>2</sup> О международных договорах РФ: Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

Согласно подп. «а» ст. 2 указанного Закона под международным договором Российской Федерации надлежит понимать международное соглашение, заключенное РФ с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких, связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (например, конвенция, пакт, соглашение и т.п.).

Исходя из положений ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 18 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам Российской Федерации являются непосредственно действующими в пределах юрисдикции Российской Федерации. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Так, при осуществлении правосудия суды должны иметь в виду, что по смыслу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, ст.ст. 369, 379, ч. 5 ст. 415 УПК РФ, ст.ст. 330, 362–364 ГПК РФ неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием к отмене или изменению судебного акта (Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении норм международного права»)<sup>1</sup>.

#### Статья 7

**1. Государственная власть в Республике Адыгея осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Адыгея, закрепленного Федеративным договором, Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Адыгея.**

**2. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти действуют в пределах своих полномочий самостоятельно, взаимодействуя друг с другом.**

**3. Вопросы формирования органов государственной власти Республики Адыгея регулируются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея, а также федеральными законами и законами Республики Адыгея.**

*(п. 3 в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 07.05.2001 № 1)*

**4. Государственную власть в Республике Адыгея осуществляют Глава Республики Адыгея как глава государства и высшее должностное лицо Республики Адыгея (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея), Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея как пос-**

<sup>1</sup> О применении норм международного права: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

*тоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Адыгея, Кабинет Министров Республики Адыгея как высший исполнительный орган государственной власти Республики Адыгея, суды Республики Адыгея как органы судебной власти.*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 11.12.2006 № 41, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ образуют единую систему государственной власти РФ. Это означает, что органы государственной власти в субъектах Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные.

Комментируемый п. 1 ст. 7 Конституции РА согласуется со ст. 10 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, современное понимание принципа разделения властей дополнено также необходимостью разделения полномочий между высшими и местными органами власти и управления. То есть в РФ, помимо разделения властей «по горизонтали», существует разделение властей «по вертикали» – разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ст.ст. 71, 72, 73 Конституции РФ), а также разделение властей в самих субъектах Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов является одной из наиболее важных задач современного этапа развития российской государственности. Конституционным правам граждан России должны корреспондировать законодательно закрепленные обязанности конкретных органов публичной власти, поддерживаемые реально действующими механизмами их реализации.

Отсутствие согласованных принципов разделения властей по «вертикали» порождает противоречия между центром и регионами, обуславливает несоответствие регионального и федерального законодательства, влечет нарушения единого правового пространства России.

От рационального решения именно этой проблемы зависит ответ на многие другие вопросы, актуальные для российского федерализма, в первую очередь, о путях преодоления неравенства в экономическом развитии субъектов Федерации.

Следует понимать, что речь идёт не о разделении абсолютно независимых властей, а о разделении единой государственной власти (единство системы государственной власти является одним из конституционных принципов федерализма) на три самостоятельные ветви власти. Смысл принципа «разделение властей» состоит не в разграничении функций, а в недопущении средоточия всей власти в одной из ее ветвей, установления «единовластия», а говоря иначе, – диктатуры. Разделение

законодательной, исполнительной и судебной властей – важнейший принцип организации государственной власти и функционирования правового государства.

Характерно, что в государствах с тоталитарным и авторитарным режимами, как правило, не признаётся принцип разделения властей или же разделение властей в них закреплено формально.

Важным направлением разделения властей является соблюдение конституционной самостоятельности субъектов РФ и местных самоуправлений в формировании и деятельности их органов публичной власти. Конституционно определена мера их самостоятельности, соответствующая задаче обеспечения государственной целостности России, единству системы ее государственной власти (ст.ст. 5, 11, 72, 77, 78 Конституции РФ).

Кроме того, в своем Постановлении от 18.01.1996 г. № 2-П<sup>1</sup> Конституционный Суд РФ, подчеркнув значение принципа разделения властей для организации государственной власти в субъектах РФ, отметил, что разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий «сдержек и противовесов», которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие.

**2.** Принцип разделения властей предполагает самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти в осуществлении своих властных полномочий, которая гарантируется ст. 10 Конституции РФ.

Это означает, что органы законодательной, исполнительной и судебной властей в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений.

Наиболее острыми вопросами в реализации принципов формирования и функционирования органов государственной власти в Российской Федерации являются проблемы взаимодействия и совершенствования законодательной (представительной) и исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Как правило, проблема разделения власти возникает в деятельности законодательных и исполнительных органов. Имея один общий объект, а именно управление (в широком смысле этого понятия), каждый из них нередко вторгается в сферу полномочий, относимых к полномочиям другой ветви власти.

Нарушение принципа разделения республиканской власти, вторжение органов государственной власти в компетенцию друг друга – основа конституционных споров, разрешаемых Конституционным Судом РА (Закон РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея»<sup>2</sup> (в ред. от 06.11.2008).

В Республике Адыгея разделение властей относится, главным образом, к органам законодательной и исполнительной властей и к тем судам, которые входят в систему органов государственной власти РА (т.е. только к Конституционному и мировым судам

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края (с особым мнением судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука): Постановление КС РФ от 18.01.1996 г. № 2-П // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>2</sup> О Конституционном Суде РА: Закон РА от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

РА). В условиях переходного этапа развития федеративных отношений важнейшим механизмом, препятствующим узурпации власти со стороны структур исполнительной власти, выступают органы региональной конституционной юстиции. В Республике Адыгея функция судебного контроля возложена на Конституционный Суд РА, который разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Республики Адыгея. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции Республики Адыгея не вступившие в силу договоры Республики Адыгея не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законом порядке (ч. 3 ст. 77 Закона РА «О Конституционном Суде РА»).

Таким образом, в отличие от тех субъектов РФ, где нет конституционных (уставных) судов, принцип разделения властей в РА осуществлен в полной мере.

Однако следует не только провести границу между ветвями власти, но и обеспечить баланс властей, их целенаправленную и рациональную деятельность. Достижение этих целей возможно лишь при наличии соответствующей законодательной базы, частью которой должна стать концепция взаимодействия органов государственной власти.

На современном этапе взаимодействие между ветвями государственной власти РА приобрело разнообразные формы сотрудничества и координации: согласование принятия решений и осуществления иных юридически значимых действий, постоянное взаимное информирование, создание совместных органов и программ.

Так, на заседаниях Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его органов вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов исполнительной власти Республики Адыгея или лица, уполномоченные указанными руководителями (ч. 4 ст. 15 Закона РА «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 11.12.2009)). В свою очередь, согласно ч. 5 ст. 15 вышеуказанного Закона на заседаниях Кабинета Министров Республики Адыгея, иных органов исполнительной власти Республики Адыгея вправе присутствовать депутаты Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

В Республике Адыгея механизм «сдержек и противовесов» также реализуется посредством взаимного участия в процедурах наделения полномочиями некоторых должностных лиц, относящихся к другим ветвям государственной власти, отрешения их от должности; во взаимодействии органов при осуществлении основных функций (ветвей) государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Глава Республики Адыгея назначает на должности с согласия Государственного Совета – Хасэ РА Премьер-министра РА, заместителей Премьер-министра РА.

Кроме этого, представляет Государственному Совету – Хасэ РА проект республиканского бюджета РА, программы социально-экономического развития РА, а также отчеты об их исполнении, обнародует конституционные законы РА, законы РА, удостоверяя обнародование конституционных законов РА, законов РА путем их подписания или издания специального акта, либо отклоняет законы РА, принимает совместно с Государственным Советом – Хасэ РА решение о даче согласия на назначение Прокурора РА и т.п.

<sup>1</sup> О Государственном Совете – Хасэ РА: Закон РА от 10.07.2006 г. № 15 // СЗ РА. 2006. № 7. Ст. 372.

Помимо этого, учтен принцип разделения властей при формировании Конституционного Суда РА, который состоит из трех судей, назначаемых на должности Государственным Советом – Хасэ РА на основе равного представительства кандидатов в судьи Конституционного Суда РА от законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти (ч. 1 ст. 4 Закона РА «О Конституционном Суде РА»).

Наряду с процедурами взаимодействия республиканских органов государственной власти на уровне субъекта Федерации для должного функционирования республиканской системы государственной власти огромное значение имеет создание и развитие государственных и общественных структур по координации деятельности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Как правило, деятельность таких органов носит совещательный характер, и ее целью является совместное обсуждение проблем до принятия федеральным органом решения; сглаживание возникающих между центром и территориями конфликтов; преодоление коллизий; поиск компромисса и нахождение консенсуса.

Единство системы государственной власти в РФ (ч. 3 ст. 5), согласно разъяснению Конституционного Суда (Постановление КС РФ от 18.01.1996 г. № 2-П), выражается в том, что государственная власть в субъектах Федерации, как и на федеральном уровне, должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и, как следствие, самостоятельности их органов (ст. 10).

**3.** Поскольку ст. 1 Конституции Российской Федерации провозглашает Россию федеративным государством, государственная власть в ней осуществляется не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Комментируемая часть Конституции обозначает законодательную базу по вопросам формирования республиканской системы государственной власти.

Создание системы органов государственной власти субъектов Федерации предусматривается рядом статей российской Конституции (ст.ст. 5, 11, 72, 77, 78), конституциями и уставами субъектов РФ и иными федеральными и региональными законами.

Согласно ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Вопросы образования, формирования, деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти регулируются ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Кроме того, в некоторых регионах России принимаются специальные законы о системе органов государственной власти соответствующих субъектов. В РА к нормативно-правовым актам, регламентирующим вопросы формирования государственной власти РА, необходимо отнести Законы РА: «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея»<sup>1</sup>, «О Президенте Республики Адыгея»<sup>2</sup>, «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея»<sup>3</sup>, «О Кабинете Министров Республики Адыгея»<sup>4</sup>, «О Конституционном Суде Республики Адыгея».

4. Комментируемый пункт Конституции РА устанавливает структуру построения власти и фиксирует базовые элементы системы государственной власти в РА.

Единая государственная власть в процессе реализации властных полномочий дифференцируется на отдельные функции: законодательную, исполнительную и судебную. Эти направления деятельности осуществляют самостоятельные государственные органы, обладающие прерогативой в соответствующих сферах. Так, на уровне субъектов Федерации исключительными полномочиями по принятию региональных законов наделен парламент субъекта, в РА эту функцию выполняет Государственный Совет – Хасэ; исполнительно-распорядительную деятельность вправе осуществлять высший орган исполнительной власти во главе с высшим должностным лицом субъекта, соответственно в Адыгее ими являются Глава и Кабинет Министров; судебную власть реализуют конституционные (уставные) суды в лице Конституционного Суда РА, а также мировые судьи РА.

Не вписаны в триаду разделения ветвей власти как на федеральном, так и на региональном уровнях органы государственной власти с особой компетенцией.

Прежде всего, это Центральная избирательная комиссия РА и институт Уполномоченного по правам человека РА.

Центральная избирательная комиссия Республики Адыгея (ЦИК РА) в пределах своей компетенции независима от органов государственной власти и органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 8 Закона РА «О Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея»<sup>5</sup> (в ред. от 27.10.2009)).

В то же время решения и иные акты Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Адыгея, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума (ч. 2 ст. 8 Закона РА «О Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея»).

В свою очередь, ЦИК РА формируется совместно органами исполнительной и законодательной власти. Так, половина членов Центральной избирательной комис-

<sup>1</sup> О системе исполнительных органов государственной власти РА: Закон РА от 06.11.2007 г. № 119 // СЗ РА. 2007. № 11. Ст. 975.

<sup>2</sup> О Президенте РА: Закон РА от 06.07.2007 г. № 102 // СЗ РА. 2007. № 7. Ст. 573.

<sup>3</sup> О Государственном Совете – Хасэ РА: Закон РА от 10.07.2006 г. № 15 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2006. № 5.

<sup>4</sup> О Кабинете Министров РА: Закон РА от 01.10.1996 г. № 24 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 8.

<sup>5</sup> О Центральной избирательной комиссии РА: Закон РА от 01.06.1999 г. № 129 // Советская Адыгея. 1999. 8 июня.

сии Республики Адыгея назначается Главой Республики Адыгея, другая половина – Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея (ч. 2 ст. 5 Закона РА «О Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея»).

Механизм «сдержек и противовесов» в полной мере задействован при назначении Уполномоченного по правам человека в РА, который при осуществлении полномочий, связанных с защитой прав и свобод граждан, независим и неподотчетен каким-либо органам государственной власти Республики Адыгея и должностным лицам. Вместе с тем ч. 1 ст. 5 Закона РА «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 07.07.2010) правом внесения предложений о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека в РА наделяются Глава Республики Адыгея и депутаты Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Таким образом, политическое обоснование принципа разделения властей заключается в распределении и регламентировании властных полномочий между различными государственными органами, чтобы исключить сосредоточение всех полномочий либо большей их части в ведении единого органа государственной власти либо должностного лица и тем самым предотвратить произвол. Независимые ветви власти могут сдерживать, уравновешивать, а также контролировать друг друга, способствуя построению крепкой и сбалансированной системы государственной власти.

#### Статья 8

**1. В Республике Адыгея признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.**

**2. Органы государственной власти Республики Адыгея обязаны создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в реализации права на местное самоуправление.**

**3. Полномочия и организация деятельности органов местного самоуправления определяются федеральными законами, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления, и законами Республики Адыгея.**

1. Местное самоуправление – это инициативная деятельность населения, самоорганизация граждан по месту жительства, направленная на удовлетворение материальных и духовных потребностей людей на местном уровне.

Местное самоуправление – это тот уровень публичной власти, отсутствие которого не может быть восполнено ничем и никем. Поэтому Республика Адыгея заинтересована в организации местного самоуправления на своей территории не меньше, чем ее население. Органы государственной власти считают данный институт самоуправления необходимым и гарантируют содействие в его организации и последующей деятельности.

Конституционное указание в комментируемом пункте ст. 8 того, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно – означает то, что го-

---

<sup>1</sup> Об Уполномоченном по правам человека в РА: Закон РА от 13.02.2008 г. № 148 // СЗ РА. 2008. № 2. Ст. 74.

сударственные органы Российской Федерации и Республики Адыгея федеральными законами и законами Республики Адыгея, соответственно, определяют перечень вопросов местного значения, которые могут быть переданы населению и формируемым им органам местного самоуправления для самостоятельного решения, и всеми доступными способами – экономическими, организационными и политическими – стимулируют их деятельность. Во избежание давления со стороны органов государственной власти на местное самоуправление в Конституции РА закреплено положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем это не исключает возможность органов государственной власти в отдельных случаях контролировать и направлять деятельность по осуществлению местного самоуправления. Пределы такого вмешательства устанавливаются федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея.

Суть самоуправления состоит в том, что население самостоятельно, под свою ответственность и в рамках установленных полномочий принимает решение, а затем само и через сформированные им органы осуществляет его исполнение на местном уровне.

Более детально модель организации местного самоуправления и важнейшие его полномочия определены в гл. 6 Конституции Республики Адыгея (см. комментарии к статьям 92–95).

**2.** Органы государственной власти Республики Адыгея обязаны создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление, обеспечивать гарантии реализации обязанностей государства в области местного самоуправления, контролировать соблюдение действующего законодательства в области местного самоуправления.

С этой целью органы государственной власти наделены рядом полномочий в области местного самоуправления. К ним относятся: правовое регулирование в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством, вопросов организации местного самоуправления в Республике Адыгея; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти Республики Адыгея и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения Республики Адыгея, а также в пределах полномочий органов государственной власти Республики Адыгея по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами Республики Адыгея.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти Республики Адыгея в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, Конституцией РА, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Республики Адыгея.

Реализуя указанные выше и иные установленные законодательством полномочия в области местного самоуправления, органы государственной власти Республики

Адыгея оказывают содействие его развитию и функционированию. Следует также отметить материально-финансовые аспекты данного содействия, основополагающие начала которого установлены в гл. 8 «Экономическая основа местного самоуправления» Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 01.10.2010) и бюджетным законодательством Российской Федерации.

Далеко не все муниципальные образования имеют одинаковую бюджетную обеспеченность. Большинство получают финансовую помощь из иных бюджетов. Естественно, что в таких условиях возможности бюджетов многих муниципальных образований не позволяют обеспечить полноценную реализацию прав граждан. В целях разрешения этой проблемы в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законе Республики Адыгея «О местном самоуправлении»<sup>2</sup> предусматриваются меры финансовой поддержки муниципальных образований, главной задачей которых является удовлетворение текущих потребностей населения в бюджетных услугах в различных сферах общественной жизни (жилищно-коммунального хозяйства, торговли, бытового обслуживания, здравоохранения, образования, культуры, спорта, охраны общественного порядка и т.п.).

Органы государственной власти Республики Адыгея, создавая материально-финансовые и иные условия для становления и развития местного самоуправления в республике, обеспечивают проведение согласованной политики органов государственной власти и органов местного самоуправления в интересах государственной поддержки муниципальных образований, принимают иные меры государственной поддержки муниципальных образований республики, включая меры экономической и социальной поддержки муниципальных образований.

**3.** В соответствии с комментируемой частью полномочия и организация деятельности органов местного самоуправления определяются Конституцией Российской Федерации, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Конституцией Республики Адыгея, Законом РА «О местном самоуправлении» и другими законами Республики Адыгея.

Указанные акты законодательства устанавливают организацию местного самоуправления, а также определяют правовые, территориальные, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления в Республике Адыгея.

### *Статья 9*

**1. Демократия в Республике Адыгея осуществляется на основе политического, экономического и идеологического многообразия, многопартийности, свободного участия граждан в управлении делами государства.**

**2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.**

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления: ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> О местном самоуправлении: Закон РА от 31.03.2005 г. № 294 // СЗ РА. 2005. № 3. Ст. 99.

### **3. *Общественные объединения равны перед законом.***

**4. *Запрещается образование и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Республики Адыгея и Российской Федерации, подрыв их безопасности, создание не предусмотренных Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Адыгея, федеральными законами и законами Республики Адыгея структур власти, вооруженных формирований, разжигание социальной, национальной и религиозной розни, включая пропаганду исключительности и любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности.***

1. Демократия (власть народа) – основополагающий элемент и главная правовая характеристика основ конституционного строя России. Неслучайно Россия позиционирует себя в качестве правового демократического государства уже в ст. 1 Конституции РФ.

Адыгея на региональном уровне в ст. 1 подтверждает приверженность курсу демократического развития общества и определяет РА демократическим правовым государством в составе РФ, кроме того, ч. 1 ст. 2 Конституции РА декларирует, что власть в Республике Адыгея принадлежит ее многонациональному народу.

В развитие указанных положений республиканский законодатель в качестве основ и мер обеспечения демократии устанавливает политическое, экономическое, идеологическое многообразие, многопартийность, право свободного участия граждан в управлении делами государства.

Положения ч. 1 комментируемой статьи содержательно согласуются и находятся в системном единстве с нормами Конституции РФ, а именно ст. 13, которая устанавливает на территории России идеологическое, политическое многообразие и многопартийность, и ст. 32, которая гарантирует право граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через представителей (ч. 1), право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2).

Любая власть народа предполагает легальное столкновение интересов, дискуссии между сторонниками различных точек зрения. Гарантируемые комментируемой частью политический плюрализм и многопартийность – те принципы, которые содействуют существованию многообразия политических сил, способствуют конкуренции между ними за представительство в органах государственной власти.

Кроме того, в республике, как и на всей территории РФ (ст. 8 Конституции РФ), конституционно закрепляется экономическое многообразие, заключающееся в защите всех форм собственности, признании различных видов предпринимательской деятельности, обеспечении добросовестной экономической конкуренции, а также в свободном праве человека заниматься той или иной экономической деятельностью или не заниматься экономической деятельностью вообще (см. комментарий к ст.ст. 12, 13 Конституции РА).

Идеологическое многообразие – конституционный принцип, устанавливающий запрет на признание какой-либо идеологии в качестве официальной или государственной. Идеологическое многообразие предполагает возможность свободного сосу-

существования в обществе различных политических взглядов, научных школ, концепций, идеологий, партий и организаций. Таким образом, обеспечивается способность отдельного индивида, групп людей выражать свое мнение, проявлять толерантность к мнениям и убеждениям других лиц вне зависимости от их политической, религиозной или иной принадлежности.

Данная формулировка имеет первостепенное значение для развития институтов гражданского общества и построения демократии в государстве, по сути, она является основой для утверждения в обществе политического плюрализма и многопартийности.

Многопартийность – один из центральных конституционных принципов организации политической жизни в современных демократических государствах, являющийся выражением более общих принципов политического и идеологического плюрализма (многообразия). В РФ принцип многопартийности впервые был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР в 1990 году и в настоящее время закреплен в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ. Кроме того, вопросы создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в Российской Федерации регулируются ФЗ «О политических партиях»<sup>1</sup> (в ред. 04.06.2010).

Юридически принцип многопартийности означает, что государство признает право граждан объединяться в соответствии со своими воззрениями в политические партии, равенство всех партий перед законом и гарантирует свободу их деятельности.

Право свободного участия граждан в управлении делами государства является необходимым, определяющим элементом развития демократии. Это право относится к общепризнанным нормам и принципам международного права (ст. 21 Всеобщей декларации прав человека) и получает последовательное конституционное закрепление сначала на федеральном (ч. 2 ст. 2 и ст. 32 Конституции РФ) и затем на региональном (ст.ст. 2; 30; 31 Конституции РА) уровнях власти.

Вместе с тем установления ч. 1 ст. 9, касающиеся права свободного участия граждан в управлении делами государства, корреспондируют положениям ст. 30 и ст.31 Конституции РА (см. комментарии к ст.ст. 30, 31).

Так, в Республике Адыгея граждане Российской Федерации имеют право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через избранных ими представителей. Подобное право обеспечивается выборностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, референдумами и иными формами демократии (ст. 30).

Ст. 31 Конституции РА гарантирует гражданам РФ право избирать и быть избранными в органы государственной власти Республики Адыгея и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 1).

Помимо вышеперечисленного, необходимыми условиями для существования в государстве подлинного идеологического многообразия являются свобода слова и свобода СМИ, политическая оппозиция, свободные выборы, парламентаризм, независимые от государства общественные организации.

**2.** Из признания в Республике Адыгея идеологического многообразия следует положение, согласно которому никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

---

<sup>1</sup> О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

По существу, это означает запрет, адресованный органам государственной власти, должностным лицам и иным субъектам права (партиям, общественным объединениям, церкви), на установление или провозглашение той или иной идеологии в качестве доминирующей.

Указанное правило призвано не допустить сращивания бюрократического аппарата и политических партий, религиозных, общественных объединений на базе какой-либо общеобязательной идеологии и обеспечить в полном объеме принцип идеологического многообразия на территории республики.

Одновременно комментируемый запрет распространяется на установление какой-либо доминирующей идеологии в сфере образования, художественном творчестве и иных сферах коллективной жизнедеятельности граждан.

**3.** Право граждан на свободу объединения гарантируется ст. 30 Конституции РФ и аналогичными положениями ст. 28 Конституции РА.

Федеральный закон «Об общественных объединениях»<sup>1</sup> (в ред. от 23.07.2008) определил общие начала статуса всех видов общественных объединений, кроме профсоюзов, коммерческих, религиозных, благотворительных и других объединений, предусмотрев принятие отдельных законов о них и определив общественное объединение как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности их интересов для осуществления общих законных целей, указанных в Уставе.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности (ст. 15 ФЗ «Об общественных объединениях»).

Установленное комментируемой частью равенство общественных объединений перед законом проявляется в равенстве требований государства к уставам общественных объединений, к порядку их регистрации и прекращения их деятельности. Кроме того, равенство общественных объединений означает равенство их прав в осуществлении общественной и хозяйственной деятельности, а также выражается в равенстве общественных объединений в их отношениях с государством и его органами.

Указанное установление запрещает органам и должностным лицам государства создавать более благоприятные условия существования и деятельности одних объединений и, напротив, препятствовать существованию и деятельности других объединений, если их цели и действия не противоречат Конституции и федеральным законам.

**4.** Право каждого на объединение и свобода деятельности общественных объединений гарантированы Конституцией РФ и относятся к основным конституционным правам и свободам, которые напрямую связаны с реализацией важнейшего конституционного принципа – народовластия.

Однако права и свободы человека и гражданина не являются безграничными. Человек живет в обществе, поэтому осуществление человеком прав и свобод не должно наносить вред другим членам общества, нарушать их конституционные права.

---

<sup>1</sup> Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Поэтому на территории РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, но 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 (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Отметим, что отдельные ограничения деятельности общественных и религиозных объединений устанавливаются в условиях чрезвычайного положения. Согласно п. «в» ст. 12 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup> (в ред. от 30.05.2001) в случае введения чрезвычайного положения при попытках насильственного свержения конституционного строя, массовых беспорядках и т.п. может быть приостановлена после соответствующего предупреждения деятельность политических партий, общественных организаций, массовых движений, препятствующих нормализации обстановки. Приостановление деятельности общественных объединений осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральными законами «Об общественных объединениях» и «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>2</sup>.

Подобные основания для ограничения свободы общественной деятельности различных ассоциаций предусмотрены международным правом и находят свое отражение в Международном пакте о гражданских и политических правах (ч. 2 ст. 22)<sup>3</sup>, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ч. 2 ст. 11)<sup>4</sup>.

П. 4 комментируемой статьи предусматривается конкретный перечень оснований, при наличии которых запрещается создание и деятельность общественных объединений на территории РА.

В целом эти ограничения созвучны с установлениями ч. 5 ст. 13 Конституции РФ. Их можно разделить на два основных блока: первые ограничения направлены на пресечение экстремистской и иной деятельности общественных объединений, чьи цели и действия носят насильственный характер и направлены против основ конституционного строя России; вторые ограничения направлены на защиту гарантированных конституционных прав и свобод граждан от любых форм дискриминации, в том числе со стороны общественных объединений.

Безопасность, целостность государства, единая система государственной власти, а также федеральная прерогатива создания вооруженных формирований относятся к необходимым атрибутам суверенного государства и поэтому являются предметами особой законодательной защиты. Общественные объединения, чьи цели и действия направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, подрывают незыблемые конституционные устои, расшатывают правовой фундамент России, неизбежно ведут к распаду демократического федеративного государства. Любые посягательства на основы конституционного строя отнесены УК РФ к особо тяжким уголовным преступлениям (ст.ст. 278–281 УК РФ).

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении: ФКЗ от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>2</sup> О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

<sup>3</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>4</sup> О защите прав человека и основных свобод: Европейская конвенция 1950 года // СЗ РФ. 2001. № 2. С. 677–740.

Кроме этого указанные преступления ставят под угрозу соблюдение гарантированных конституционных прав и свобод человека, которые, в свою очередь, являются необходимыми условиями развития правового государства, способствуют становлению институтов гражданского общества.

Возбуждение ненависти либо вражды, разжигание социальной, национальной и религиозной розни, пропаганда исключительности и любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности запрещены на всей территории РФ, подобные деяния предусматривают строгие меры уголовной ответственности (ст. 282 УК РФ).

Иными словами, создание общественных объединений, преследующих вышеперечисленные цели или совершающих практические действия, направленные на их достижение, конституционно запрещено.

Необходимо подчеркнуть, что содержание основ конституционного строя, как и любого другого раздела Конституции, можно изменить, но в порядке, установленном самой Конституцией РФ (ст.ст. 16, 135). Таким образом, государство запрещает только действия **насильственного** характера, направленные против основ конституционного строя страны. Конституция РА тоже предусматривает порядок внесения изменений и предложений в конституцию (см. комментарий к ст. 110), но в силу своего подчиненного характера внесенные изменения и дополнения не должны противоречить Конституции РА и иным федеральным законам.

#### Статья 10

***Республика Адыгея признает право возвращения на историческую Родину проживающих за пределами Российской Федерации соотечественников: адыгской диаспоры, уроженцев и их потомков, выходцев, независимо от их национальной принадлежности.***

Указанная статья, прежде всего, адресована многочисленной зарубежной адыгской диаспоре (от 2 до 3 млн человек), казачеству и другим представителям народов, покинувших в силу различных обстоятельств нынешнюю территорию Адыгеи в XIX–XX вв.

С точки зрения общих посылок, данная норма Конституции РА носит скорее характер провозглашения или приглашения приезжать в Адыгею, так как получение виз, разрешений на проживание, приобретение гражданства и т.д. отнесены к исключительному ведению Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и регулируются специальными федеральными законами (например, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup>), а для репатриантов именно эти вопросы являются важнейшими.

Вместе с тем Республика Адыгея обладает уникальным успешным опытом репатриации косовских адыгов, которые в 1998 году были вынуждены покинуть охваченную войной территорию Югославии.

Специальным рейсом Министерства по чрезвычайным ситуациям из Белграда в Минеральные Воды 1 августа 1998 года прилетело 76 человек (более 20 семей), что

<sup>1</sup> О гражданстве: Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

составляло часть адыгской общины Косово. Так положено начало реализации Постановления Правительства РФ «О неотложных мерах государственной поддержки переселения адыгов (черкесов) из Автономного края Косово (Союзная Республика Югославия) в Республику Адыгея»<sup>1</sup>. Всего из Косово приехал 181 человек. После 1864 года это первый факт репатриации группы адыгского населения на историческую родину.

Данное событие стало поистине знаковым в деле духовного единения многонационального народа Адыгеи, так как косовские адыги были не просто репатриантами, но еще и беженцами, над которыми нависла реальная угроза оказаться в эпицентре военных действий. Поэтому прием обрел характер гуманитарной акции. К тому же он имел под собой определенную правовую основу – Закон Республики Адыгея «О репатриантах»<sup>2</sup>. В 2004 году указанный закон был признан утратившим силу.

Однако анализ данного документа позволяет сделать вывод о неоправданности подобного упрощенного метода приведения норм регионального закона в соответствие с федеральным законодательством. Поскольку в вопросах репатриации по предметам совместного ведения Федерации и региона, а также по предметам, отнесенным к исключительному ведению субъектов РФ, остается значительное законодательное поле для регионального правового регулирования.

Размещение репатриантов, их обустройство, адаптация, содействие их благополучному проживанию на территории страны не может и не должно ограничиваться верхним уровнем власти или решениями только центра. Реальное обустройство репатриантов осуществляется при обязательном участии региональных и местных властей, поскольку наиболее полная и точная информация о потребности в рабочей силе и о территориальных возможностях, безусловно, имеется у территориальных властей.

Кроме того, вопросы трудоустройства репатриантов, а в случае необходимости – обучение их новым профессиям или перепрофилирование; выделение земельных участков для строительства жилья для репатриантов за счет бюджета Республики Адыгея и внебюджетных фондов, а также средств самих репатриантов; обеспечения репатриантов как временным, так и постоянным жильем; решение проблем социально-бытового и медицинского обслуживания; создание условий для получения образования; организация специализированных центров по обучению русскому и адыгейскому языкам за счет Республики Адыгея – это вопросы, подлежащие регламентации региональным законодательством субъекта РФ.

Поскольку зарубежная адыгская диаспора столь многочисленна (вторая после русской общины), то идти путем отказа от правового регулирования в пределах своей компетенции вопросов в сфере репатриации – значит не учитывать возможные политические риски, связанные с возможной волной массовой миграции. Пока в Адыгею переселилось лишь несколько десятков семей, но говорить с уверенностью о том, что масштабной репатриации в ближайшее время не произойдет, было бы опрометчиво. Достаточно вспомнить страны, где сконцентрированы потомки му-

---

<sup>1</sup> О неотложных мерах государственной поддержки переселения адыгов (черкесов) из Автономного края Косово (Союзная Республика Югославия) в Республику Адыгея: постановление Правительства РФ от 03.07.1998 г. № 690 // СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3204.

<sup>2</sup> О репатриантах: Закон РА от 10.06.1997 г. № 42 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 1997. № 19.

хаджиров, – Сирию и Турцию – чтобы понять, в пользу какого места проживания может быть сделан выбор адыгской диаспоры при возможных политических катаклизмах в этих странах. Недавние волнения в странах Северной Африки и Ближнего Востока (2010–2011 гг.) свидетельствуют о том, что высказанные выше опасения по поводу недостаточной законодательной проработки данного вопроса имеют под собой реальную основу. Практически во всех охваченных массовыми беспорядками странах проживают потомки адыгов-мухаджиров.

Надо отметить, что на уровне региональной власти республики существует некий комплекс мер, призванный помочь в социальной адаптации репатриантов. Так, определен профильный орган государственной власти (Комитет РА по делам национальностей, связям с соотечественниками и средствам массовой информации), образовано подведомственное указанному комитету ГУ «Центр адаптации репатриантов», функционирует Дом адаптации репатриантов, фонд помощи репатриантам, снимаются тематические телепередачи, проводятся круглые столы и научно-практические конференции по вопросам репатриации. В Адыгее 1 августа отмечается памятная дата – День репатрианта, установленная ст. 3 Закона РА «О праздничных днях и памятных датах»<sup>1</sup> (в ред. от 10.07.2006). Однако все эти меры ограничены рамками республиканского финансирования, которое при нынешнем уровне социально-экономического развития Адыгеи, ее дотационном характере по вопросам репатриации не может быть осуществлено в должном объеме без поддержки со стороны федерального центра.

В свою очередь, на федеральном уровне вопросы политики в отношении соотечественников, оказавшихся за рубежом РФ, регулирует Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>2</sup> (в ред. от 23.07.2010) и утвержденная в 2006 году Указом Президента РФ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, оказавшихся за рубежом.

Согласно ч. 3 ст. 1 указанного закона соотечественниками признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Согласно данной формулировке к этой категории лиц относятся потомки адыгских изгнанников периода Кавказской войны, обладающие неотъемлемым естественным правом репатриации на историческую родину. Вместе с той частью адыгского населения, которая подверглась депортации в Турцию на заклю-

---

<sup>1</sup> О праздничных днях и памятных датах: Закон РА от 14.02.1995 г. № 168-1 // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1995. № 15.

<sup>2</sup> О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

чительном этапе Кавказской войны в 1861–1864 гг., существовала также весьма значительная группа переселенцев, которые хотя и не были напрямую изгнаны из мест исконного проживания регулярными войсками Российской империи, но были вынуждены эмигрировать по политическим и социально-экономическим причинам в период с 1865 по 1917 гг. Потомки этой части адыгской диаспоры являются потомками подданных Российской империи. Даже с формальной точки зрения они подпадают под категорию соотечественников в том виде, в каком она квалифицируется в современном российском законодательстве. Весьма интересную историко-правовую коллизию создал Указ Президента РФ «О праздновании 450-летия добровольного вхождения Адыгеи в состав Российского государства»<sup>1</sup>. С этой точки зрения, военные действия на территории страны адыгов – Черкесии – велись царским правительством против собственных подданных, связанных с Россией еще со времени Ивана IV.

В новой редакции упомянутого выше Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» за основу признания принадлежности к соотечественникам лиц, не состоящих в гражданстве РФ, предлагается установить принцип самоидентификации, подкрепленный соответствующей общественной или профессиональной деятельностью. Внесение данных изменений и дополнений значительно упростит обретение зарубежными адыгами статуса соотечественника за рубежом.

Однако в «Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, оказавшихся за рубежом» существует норма, согласно которой соотечественники наделяются дополнительными идентификационными признаками, такими как знание русского языка и близость к русской культуре (Раздел 1 Введение).

Подобной языковой дефиниции при определении понятия «соотечественник» ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» не содержит. Вследствие чего в целях единообразной трактовки норм некоторых положений ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» необходимо в «Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, оказавшихся за рубежом» внести уточнения в части понятия «соотечественник», поскольку лица, подпадающие под категорию соотечественников, получают материальную и иную помощь в соответствии с указанной программой, а также согласно ч. 7 ст. 14 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>2</sup> (в ред. от 28.06.2009) приобретают российское гражданство в упрощенном порядке.

Помимо этого, Закон РА «О государственной политике содействия соотечественникам, прибывшим на постоянное место жительства в Республику Адыгея»<sup>3</sup> предусматривает оказание материальной помощи и иное содействие соотечественникам на республиканском уровне (ч. 1 ст. 2).

<sup>1</sup> О праздновании 450-летия добровольного вхождения Адыгеи в состав Российского государства: Указ Президента РФ от 8 сентября 2006 г. № 968 // СЗ РФ. 2006. № 37. Ст. 3860.

<sup>2</sup> О гражданстве: Закон РФ от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3636.

<sup>3</sup> О государственной политике содействия соотечественникам, прибывшим на постоянное место жительства в РА: Закон РА от 01.12.2004 г. № 264 // Советская Адыгея. 2004. 8 декабря.

Представляется, что Российская Федерация объективно – из-за отрицательного естественного прироста, старения населения и прогнозируемой нехватки трудовых ресурсов – заинтересована в иммиграции. И уж тем более – в миграционных потоках, формируемых представителями народов, входящих в состав населения России, исторически и культурно связанных со страной.

В обозримой перспективе интенсивность миграционных перемещений по территории планеты вряд ли уменьшится. Выраженные диспропорции в уровне и качестве жизни в разных странах мира, сохранение репрессивных деспотических режимов, угрозы различных природных и социальных катастроф – все это будет провоцировать добровольные и вынужденные передвижения многих тысяч людей.

Таким образом, чрезвычайно важно совершенствовать законодательную политику в области репатриации соотечественников как на федеральном, так и на региональном уровнях власти.

### *Статья 11*

***Республика Адыгея вправе осуществлять международные и внешнеэкономические связи по вопросам своего ведения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея, федеральными законами, законами Республики Адыгея и иными нормативными правовыми актами Республики Адыгея.***

*(статья 11 в ред. Конституционного закона РА от 12.11.2000 № 202)*

Международная и внешнеэкономическая деятельность субъектов Российской Федерации – отличительная черта нового российского федерализма. В соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, указами Президента России субъекты Федерации имеют право на осуществление международных и внешнеэкономических связей. Координация этих связей составляет предмет совместного ведения центра и субъектов Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Указанная конституционная норма нашла законодательное развитие в специальном законодательном акте – Федеральном законе «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, который в настоящее время служит правовой базой участия субъектов Российской Федерации во внешних связях.

Настоящий Федеральный закон в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации устанавливает общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, содержит правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов Российской Федерации при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей.

В предыдущей редакции комментируемая ст. 11 придавала Республике Адыгея статус самостоятельного субъекта международного права, наделяя правом выступать самостоятельным участником международных и экономических связей, соглашений с другими государствами.

---

<sup>1</sup> О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ: Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 92-О<sup>1</sup> названные положения придают республике статус субъекта международного права в качестве суверенного государства и непосредственно основаны на признанном неконституционным положении о суверенитете республики, из него вытекают и его конкретизируют. Эти положения утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органами и должностными лицами как не соответствующие Конституции Российской Федерации, ее ст.ст. 3 (ч. 1), 4 (ч.ч. 1 и 2), 5, 66 (ч.ч. 1 и 5) и 71 (п. «б»). Вследствие чего Конституционным законом РФ от 12.11.2000 г. № 202<sup>2</sup> указанная ст. 11 Конституции РФ путем редакции была приведена в соответствие нормам Конституции РФ.

В то же время упомянутым Определением Конституционного Суда не затрагивается право республик, согласно ст.ст. 72 и 76 Конституции Российской Федерации, осуществлять международные и внешнеэкономические связи при условии, что такие связи не затрагивают полномочия и прерогативы Российской Федерации как суверенного государства, предусмотренные ст. 71 Конституции, и что их координация определяется федеральным законом.

Необходимо отметить, что, являясь субъектами Российской Федерации, регионы не являются субъектами международного права. Поэтому ст. 2 ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup> понимает международные и внешнеэкономические связи субъектов Федерации в более узком смысле по сравнению с внешними связями самой Федерации. Так, применительно к международной деятельности субъектов российское законодательство использует термин «связи», а не «отношения», подчеркивая неполитический характер деятельности. Таким образом, под международными и внешнеэкономическими связями субъектов РФ понимаются связи в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной и иных областях. Из расширительного толкования «иных областях» следует исключить вопросы политического, военно-технического и дипломатического характера, что отнесено Конституцией Российской Федерации к исключительной компетенции РФ (ст. 71).

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации могут осуществлять связи с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств и международными организациями в рамках органов, специально созданных для этих целей. Что касается международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств, то такие связи могут осуществляться субъектами Федерации только с согласия Правительства Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 92-О // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

<sup>2</sup> О поправках в статьи 1, 2, 4, 6, 11, 52, 53, 56, 70, 75 и 78 Конституции Республики Адыгея: Конституционный закон РФ от 12.11.2000 г. № 202 // Советская Адыгея. 2000. 14 ноября.

<sup>3</sup> О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ: Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

Помимо указанных нормативно-правовых актов, взаимоотношения Федерации и субъектов в сфере международных и внешнеэкономических связей регулируют ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»<sup>1</sup> (в ред. от 02.02.2006), определяющий предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности (ст. 7), и ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>2</sup> (в ред. от 01.12.2007), который устанавливает, что международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция (ст. 4).

В свою очередь, на республиканском законодательном уровне ощущается недостаток нормативных правовых актов, регулирующих вопросы по международной и внешнеэкономической деятельности Адыгеи. Представляется, что один Указ Президента Республики Адыгея «Об уполномоченном органе исполнительной власти Республики Адыгея по координации деятельности по вопросам осуществления международных и внешнеэкономических связей Республики Адыгея»<sup>3</sup> не способен решить актуальных и многосложных вопросов международного сотрудничества.

Участвуя во внешнеэкономической деятельности, российские регионы стремятся обеспечить себе валютные и товарные поступления, сохранить и развивать производство, поддерживать занятость. Имеются примеры успешного привлечения иностранных инвестиций в реальный сектор экономики регионов.

Естественно, что наибольшую возможность укрепить международные и внешнеэкономические связи имеют приграничные и промышленно развитые субъекты Федерации, активность которых особенно по вопросам экономического характера значительно возросла. В настоящее время внешние связи ряда регионов – весомый вклад в становление региональной экономики и отношений России с зарубежными странами в целом.

Действительно, Адыгея является анклавом внутри Краснодарского края и не имеет государственных границ, но тем не менее существует огромный экономический и культурный потенциал к плодотворному международному сотрудничеству, прежде всего, со странами, в которых проживает многомиллионная адыгская диаспора.

Участие субъектов Федерации в международном сотрудничестве – непростой, сложный процесс, связанный с многоуровневой кооперацией в вопросах экономической, технической, культурной и иной совместной деятельности Федерации и регионов. Для того чтобы заложить прочный фундамент для согласованных действий всех субъектов международных связей, исключить возможные просчеты, ошибки и нарушения, необходимо не только совершенствовать федеральное законодательство, но и активизировать правотворческую деятельность регионов по предметам совместного ведения в сфере международных и внешнеэкономических связей.

<sup>1</sup> Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: ФЗ от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

<sup>2</sup> О международных договорах РФ: ФЗ от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>3</sup> Об уполномоченном органе исполнительной власти Республики Адыгея по координации деятельности по вопросам осуществления международных и внешнеэкономических связей Республики Адыгея: Указ Президента РА от 28.01.2008 г. № 9 // СЗ РА. 2008. № 1.

*Статья 12*

**1. Основа экономики Республики Адыгея – социальное рыночное хозяйство, обеспечивающее свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их правовую защиту, добросовестную конкуренцию и общественную пользу.**

**2. Государство регулирует экономические отношения в интересах человека и общества.**

**3. Экономические отношения строятся на основе социального партнерства между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем, а также на защите их прав.**

1. Основой экономики Республики Адыгея является рыночная экономика, для нормального и эффективного функционирования которой необходимо обеспечить свободу экономической деятельности, равноправие форм собственности, а также свободу конкуренции. Ст. 12 устанавливает юридическую гарантию действия этих принципов.

Свобода выбора экономической деятельности, формы такой деятельности и сферы, в которой будет вестись деятельность, а также свобода приобретения, владения и распоряжения объектами гражданских прав и свобода договора обеспечивают развитие рыночной экономики.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции»<sup>1</sup> (в ред. от 27.12.2009), конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность обеих сторон в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Конкуренция между субъектами экономической деятельности стимулирует развитие экономики, появление новых технологий, востребованность производимых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг. Свободная конкуренция – важнейшее условие свободы экономической деятельности.

2. Регулятивная роль государства в сфере экономических отношений сводится к установлению равных условий для всех субъектов экономической деятельности и контролю за соблюдением обязательных предписаний. При этом государство должно гарантировать защиту нарушенных прав субъектов экономических отношений, с чьей бы стороны данные нарушения ни следовали.

3. Свое материальное благополучие человек должен создавать сам. Государство способствует ему в этом и не создает искусственных препятствий для трудовой и предпринимательской деятельности человека.

В соответствии со ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г.<sup>2</sup> государство признает право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается.

<sup>1</sup> О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.06 № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

<sup>2</sup> Об экономических, социальных и культурных правах: Международный пакт от 16 декабря 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека.

Следуя нормам международного права, Конституция Республики Адыгея, как и Конституция Российской Федерации, выстраивает экономические отношения на основе социального партнерства между их участниками.

### *Статья 13*

***1. В Республике Адыгея признаются и защищаются равным образом государственная, муниципальная, частная, общественная и иные формы собственности.***

***2. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народа Республики Адыгея и составляют основу его жизни и деятельности.***

***3. Правовое регулирование вопросов владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами осуществляется законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Адыгея.***

*(п. 3 в ред. Конституционного закона РА от 07.05.2001 № 1)*

***4. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности.***

1. Термин «собственность», как известно, употребляется в двух различных смыслах: в юридическом – обозначение вещного права, права лица на определенную вещь (совокупность вещей), включающего в себя правомочия владеть, пользоваться и распоряжаться этой вещью (вещами); и в экономическом – обозначение совокупности экономических (как принято говорить – производственных в широком смысле) отношений, связанных с определенным имущественным комплексом и определенным субъектом хозяйственной (экономической) деятельности.

Понятие формы собственности в данном контексте употребляется в экономическом смысле слова. Оно объединяет два компонента: тип собственника и виды (объекты) имущества, которые могут находиться в собственности.

Фактически взаимоотношение форм собственности выступает как взаимоотношение собственников – Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических и физических лиц. Эти отношения строятся как отношения равных лиц.

Однако участие публичных образований в гражданском обороте связано с рядом особенностей, что и вызвало необходимость установления ряда специальных норм.

В частности, некоторые объекты гражданских прав могут находиться исключительно в государственной (например, недра) или муниципальной собственности.

Кроме того, возможно установление особенностей приобретения и прекращения права собственности в зависимости от того, находится ли имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

В частности, способы распоряжения государственной, муниципальной собственностью, ее использования зависят от тех публичных целей, для обеспечения кото-

рых она предназначена. Соответственно государство, муниципальные образования в лице компетентных органов не могут по своему усмотрению совершать распорядительные имущественные акты, влекущие утрату или приобретение объектов собственности, а должны руководствоваться законами, иными нормативными актами.

В то же время в отношениях с иными лицами государство, муниципальные образования выступают в гражданском обороте на равных основаниях, и совершенные ими гражданско-правовые сделки не могут быть оспорены, поскольку не отвечают целям деятельности собственника – лица публичного права.

Равенство форм собственности, равное их признание и защита означают одинаковое признание и одинаковую защиту всеми допускаемыми средствами и способами любых не противоречащих законодательству форм хозяйствования и признаваемых законом имущественных прав, а также недопустимость установления законодательством каких-либо привилегий или ограничений для тех или иных форм или субъектов хозяйственной деятельности.

В силу ст. 209 ГК РФ собственнику принадлежит вся полнота прав на вещь. По своему содержанию право собственности, принадлежащее государству или муниципальному образованию, не отличается от права собственности, принадлежащего частному лицу (физическому или юридическому). Собственник вправе совершать любые действия, не противоречащие законам и иным правовым актам. Следовательно, возможно установление посредством закона известных границ права собственности, в том числе путем закрепления правил и процедур реализации этого права.

2. Ст. 13 Конституции Республики Адыгея подчеркивает значение природных ресурсов как достояния всего общества. К природным ресурсам традиционно относят землю, недра, леса, воды, растительный и животный мир.

В соответствии со ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на определенной территории (ч. 1); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2). Согласно ст. 36 Конституции Российской Федерации граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (ч. 1); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2); условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ч. 3).

Из приведенных конституционных норм следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не означает, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы.

3. Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграни-

чение государственной собственности, природопользование, лесное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п.п. «в», «г», «д», «к» ч. 1); по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам (ст. 76, ч.ч. 2 и 5).

Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов Законом Российской Федерации «О недрах»<sup>1</sup> и Федеральным законом «О животном мире»<sup>2</sup>.

Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе объявить достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации<sup>3</sup>.

Провозглашение природных ресурсов основой жизни и деятельности народов (населения) предполагает повышенную роль государства, поскольку именно государство выражает интересы населения в целом.

Вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами урегулированы действующим законодательством.

В соответствии со ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога; отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

В силу ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением случаев, установленных ч. 2 настоящей статьи.

Пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего по праву собственности субъекту Российской Федерации, муниципально-

---

<sup>1</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 г. № 1395-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 16. Ст. 834.

<sup>2</sup> О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. №10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. ст. 2728.

му образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты.

Пруд, обводненный карьер, указанные в ч. 3 настоящей статьи, могут отчуждаться согласно гражданскому и земельному законодательствам. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера.

Естественное изменение русла реки не влечет за собой прекращение права собственности Российской Федерации на этот водный объект.

На основании ст. 4 Федерального закона «О животном мире» (в ред. от 24.07.2009) животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью.

Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормами международного права.

4. Разграничение государственной собственности в отношении животного мира на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном федеральным законом.

Вопросы владения, пользования, распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

К федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты животного мира:

- редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу Российской Федерации;
- обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации;
- подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации;
- отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;
- естественно мигрирующие по территориям двух и более субъектов Российской Федерации.

К объектам животного мира нормы гражданского права, касающиеся имущества, в том числе продажи, залога и других сделок, применяются постольку, поскольку это допускается настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти, указанные в настоящем

Федеральном законе, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Перечень объектов животного мира, отнесенных к федеральной собственности, утверждается Правительством Российской Федерации.

Отношения по владению, пользованию и распоряжению объектами животного мира регулируются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Федеральным законом.

Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иных формах собственности. Отношения по владению, пользованию и распоряжению такими животными регулируются гражданским законодательством Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В отличие от вышеназванных природных ресурсов земельные участки имеют иной правовой режим. Так, в соответствии со статьей 15 Земельного кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Земельным кодексом РФ, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

#### *Статья 14*

***1. Республика Адыгея – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.***

***2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.***

1. Комментируемая статья Конституции РА практически дословно воспроизводит ст. 14 Конституции РФ, положения которой имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории РФ (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Воспроизводя положения ст. 14 Конституции РФ, законодатель Адыгеи подчеркивает чрезвычайную важность закрепления принципа светского государства для многонациональной и многоконфессиональной Республики Адыгея. Символично, что положения о светском государстве закреплены в ст. 14 Конституции РФ и в ст. 14 Конституции РА.

Светское государство – конституционно-правовая характеристика государства, означающая равноудаленность, нейтральность государственной власти от религиозных объединений, в котором не существует официальной, государственной религии и ни одному из вероучений не отдается предпочтение. Светский характер государства предполагает, что государство и церковь (в широком понимании) отделены и не вмешиваются в дела друг друга.

Упомянутая ст. 14 Конституции РФ действует в единстве со ст. 28, согласно которой каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или

не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Однако ст.28 Конституции РФ корреспондирует с действием ст. 13 Конституции РФ, закрепляющей положения о том, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной и запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Кроме того, конституционная норма о светском государстве воспроизведена в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>1</sup> (в ред. от 23.07.2008), которым регулируются правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений.

Вообще российские правовые нормы в сфере свободы совести базируются на общепризнанных принципах и нормах международного права, содержащихся, в первую очередь, в документах, принятых Организацией Объединенных Наций и Советом Европы:

- Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ст.ст. 2, 16, 18, 19 и 22)<sup>2</sup>;
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (ст. 18)<sup>3</sup>;
- Декларация ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года (ст. 3)<sup>4</sup>;
- Конвенция о правах ребенка 1989 года (ст.ст. 12, 14 и 24)<sup>5</sup>;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ст. 9 и п. 1 ст. 10)<sup>6</sup> и другие.

В целом законодательство о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях состоит из норм Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Однако анализ нормативных правовых актов субъектов Федерации показал, что только десять субъектами приняты законы, регулирующие вопросы защиты прав

---

<sup>1</sup> О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Международное право в документах. М., 1982.

<sup>3</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

<sup>4</sup> О ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений: Декларация ООН 1981 года // Карташкин В.А., Лукашева Е.А., Международные акты о правах человека. Сборник документов. Москва. 1998. С. 132.

<sup>5</sup> О правах ребенка: конвенция 1989 года // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

<sup>6</sup> О защите прав человека и основных свобод: Европейская конвенция 1950 года // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3024.

граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, а также деятельность религиозных объединений. К тому же в связи с тем, что субъектам РФ по предметам совместного ведения постоянно приходится приводить собственное законодательство в соответствие с федеральным, страдает качество и эффективность законодательства субъектов в области свободы совести. Примером может служить Закон РА «О свободе совести и свободе вероисповедания в РА»<sup>1</sup>. В закон, изначально состоявший из 23 статей, было внесено 10 поправок и 19 исключений, включая исключение целой главы о религиозных объединениях, оставшиеся положения закона дублируют федеральные нормы о свободе слова и вероисповедания. Тем не менее это действующий документ, юридическая значимость которого вызывает большие сомнения. На наш взгляд, указанный нормативно-правовой акт относится к группе «мертвых» законов, который целесообразно признать утратившим силу в связи с принятием ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», регулирующего правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений.

Конституционный Суд РФ раскрыл понятие конституционного принципа светского государства и отделения религиозных объединений от государства в Постановлении от 15.12.2004 года № 18-П<sup>2</sup>. По мнению Суда, этот принцип означает, что государство, его органы и должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления, то есть органы публичной (политической) власти, не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и местного самоуправления, а религиозные объединения, в свою очередь, не вправе вмешиваться в дела государства, участвовать в формировании и выполнять функции органов государственной власти и местного самоуправления, участвовать в деятельности политических партий и политических движений, оказывать им материальную или иную помощь, а также участвовать в выборах.

Интересно отметить, что данное решение Конституционного Суда связано с оценкой возможности создания политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности. Конституционный Суд установил, что применительно к конкретно-историческим реалиям, сложившимся сегодня в России, это недопустимо.

Зачастую под предлогом «возрождения духовности» властные группы используют религию для удержания власти вообще и в избирательных технологиях в частности. Между тем ч. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»<sup>3</sup> (в ред. от 17.12.2009) запрещает создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности.

---

<sup>1</sup> О свободе совести и свободе вероисповедания в РА: Закон Республики Адыгея от 12.01.1999 г. № 107 // Советская Адыгея. 1999. 20 января.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина: Постановление КС РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

<sup>3</sup> О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

2. Таким образом, в нашем государстве нет какой-то определенной и обязательной религии, но в то же время на территории РФ проживают люди различных национальностей, которые исповедуют определенные вероучения и живут в соответствии с ними.

На территории Республики Адыгея осуществляют свою деятельность 85 религиозных объединений, принадлежащих 11 конфессиям. Из них к исламской конфессии принадлежат 15 организаций, к христианской – 47.

Подобная многочисленность религиозных объединений требует строгого соблюдения принципа равенства религиозных объединений перед законом, который не допускает предоставление тем или иным религиозным объединениям дополнительных преференций, являющихся элементом государственной политики в области отношений с религиозными объединениями.

Соответственно религиозные объединения в светском государстве не вправе оказывать влияние на государственный строй, на деятельность государственных органов и их должностных лиц, на систему государственного образования и другие сферы деятельности государства.

В то же время государство, согласно ст. 4 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», обязано обеспечивать светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, а деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не должна сопровождаться публичными религиозными обрядами и церемониями.

На практике мы видим транслируемые по телевидению церемонии освящения служителями культа официальных зданий, кормления военнослужащих профессиональными военными капелланами, что не соответствует конституционным принципам и законодательным нормам о светскости Российского государства.

Наиболее дискуссионным вопросом является внедрение в образовательный процесс основ православной культуры (ОПК). Из-за обязательного введения курса ОПК в некоторых субъектах РФ (Белгородская, Брянская области) ущемленными чувствуют себя местные мусульмане, протестанты, иудеи и атеисты. Дети из неправославных семей ощущают существенный психологический дискомфорт.

Подобные действия по пропаганде религии представителями религиозных объединений совместно с органами государственной власти противоречат светскому характеру образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях Российской Федерации, закрепленному в Законе РФ «Об образовании»<sup>1</sup>. Идентичная норма воспроизводится в Законе РА «Об образовании»<sup>2</sup> (в ред. от 07.06.2007), который устанавливает светский характер образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях республики (ч. 5 ст. 3).

Более того, клерикализация власти в пользу одной из так называемых традиционных конфессий может послужить основой возникновения конфликтов на религиозной почве.

Принцип равенства религиозных организаций перед законом обязывает государство устанавливать единые требования по процедуре государственной регистрации

---

<sup>1</sup> Об образовании: Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1797.

<sup>2</sup> Об образовании: Закон РА от 06.01.2000 г. № 156 // Советская Адыгея. 2000. № 6.

религиозных организаций исходя из презумпции добропорядочности организации, независимо от их конфессиональной принадлежности.

В то же время государство охраняет законную деятельность религиозных объединений, регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями согласно законодательству Российской Федерации об образовании.

### *Статья 15*

***1. Республика Адыгея – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.***

***2. В Республике Адыгея охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.***

1. Провозглашение России в качестве социального государства (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ) предопределяет обязанность государства заботиться о социальном благополучии своих граждан на всех уровнях государственной власти. Данная конституционная норма детерминирует воспроизводство аналогичных положений о социальном государстве в региональных конституционных (уставных) актах субъектов РФ, закладывая нормативно-правовую базу для структурированного, системного подхода в решении острых вопросов социальной справедливости в Российской Федерации.

Конституция РФ относит вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства, а также вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, к предметам совместного ведения Федерации и регионов (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Поэтому вполне логично, что в первом разделе Конституции РА, посвященном основам государственного строя, республиканский законодатель декларирует на региональном уровне приверженность принципам социального государства.

По сути, социальное государство является очередной ступенью эволюционного развития государственности. Это государство, стремящееся к обеспечению любому гражданину достойных условий существования, социальной защищенности. Социальное государство сглаживает имущественное и иное социальное неравенство, помогает слабым и обездоленным, заботится о предоставлении каждому работы или иного источника существования.

Комментируемая статья ориентирует политику республики на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В национальном законодательстве отсутствует понятие достойного уровня жизни, однако ст. 25 Всеобщей декларации прав человека дает нам универсальную расшифровку многоаспектного понятия и определяет, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое

социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11) дополняет это положение правом на непрерывное улучшение условий жизни, определяя направление деятельности социального государства.

На федеральном уровне гарантии государственной поддержки лицам, нуждающимся в социальной защите, отражены в ст.ст. 38 и 39 Конституции РФ, а также в многочисленных законодательных и подзаконных актах, в том числе СК, ЖК, ТК, федеральных законах «О государственной социальной помощи»<sup>1</sup>, «Об основах социального обслуживания населения в РФ»<sup>2</sup>, «О социальной защите инвалидов в РФ»<sup>3</sup> и др.

Наряду с этим Конституционный Суд РФ неоднократно в решениях формулировал и толковал основные принципы развития социального государства (Постановление от 24 мая 2001 года № 8-П<sup>4</sup>; Определение Конституционного Суда от 27 декабря 2005 года № 502-О<sup>5</sup>; Постановление Конституционного Суда от 15 мая 2006 года № 5-П)<sup>6</sup>.

2. Деятельность современного социального государства многогранна. Комментируемая часть приводит перечень социальных обязанностей государства. Указанный перечень основных направлений деятельности государства по вопросам социальной защиты населения не является исчерпывающим и может быть расширен специальными законами и иными нормативными актами.

Так, например, в конституционный текст не включена формула «социально ориентированная рыночная экономика», что, безусловно, было бы существенным допол-

---

<sup>1</sup> О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

<sup>2</sup> Об основах социального обслуживания населения в РФ: Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

<sup>3</sup> О социальной защите инвалидов в РФ: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой: Постановление КС РФ от 24 мая 2001 года № 8-П // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

<sup>5</sup> По жалобе гражданина Зимницкого Сергея Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 44 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение КС РФ от 27 декабря 2005 года № 502-О // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 944.

<sup>6</sup> По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы: Постановление КС РФ от 15 мая 2006 года № 5-П // СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

нением, более точно раскрывающим содержание понятия социального государства. Уже после принятия Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов Федерации пришло понимание того, что, помимо собственно социальной политики, социальную ориентацию должна приобрести вся экономическая политика правительства. Такая политика должна обеспечивать необходимые условия для здоровой конкуренции, гарантировать экономическую свободу, поощрять индивидуальную инициативу, сохранять и даже усиливать стимул к росту личного благосостояния. Социальное государство должно бороться не против богатства, а против нищеты, оно отрицает чрезмерный эгоизм в распределении благ и поощряет социальную функцию частной собственности.

Сегодня государство пытается исправить законодательную ошибку путем принятия государственных (национальных) проектов, которые сформулированы Президентом и Правительством страны в качестве особой концепции развития реформы социальной сферы в современной России.

Значительная часть тех идей, которые заложены в национальных проектах, послужила стимулом для региональных инициатив по улучшению ситуации в сфере образования, здравоохранения, жилищного строительства и агропромышленного комплекса.

Анализ республиканского законодательства в сфере социальной политики позволяет сделать вывод о том, что в этой важнейшей сфере взаимоотношений власти и населения принято и действует наибольшее количество законов и подзаконных актов, охватывающих практически все ключевые вопросы социальной защиты граждан.

К основным нормативным правовым актам в сфере социальной поддержки граждан можно отнести законы РА: «О государственной социальной помощи в РА»<sup>1</sup>; «О социальном обслуживании населения»<sup>2</sup>; «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»<sup>3</sup>; «О государственной поддержке молодежи в РА»<sup>4</sup>; «О прожиточном минимуме в РА»<sup>5</sup>; «Об охране труда»<sup>6</sup>; «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Республики Адыгея»<sup>7</sup>; «О предоставлении компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Адыгея»<sup>8</sup>; «О ежегодной денежной выплате отдельным категориям жителей РА, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и их семьям»<sup>9</sup>; Указ Президента РА «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим

---

<sup>1</sup> О государственной социальной помощи в РА: Закон РА от 05.02.2001 г. № 221 // Советская Адыгея. 2001. 9 февраля.

<sup>2</sup> О социальном обслуживании населения: Закон РА от 12.12.2005 г. № 387 // Советская Адыгея. 2005. 20 декабря.

<sup>3</sup> Об охране семьи, материнства, отцовства и детства: Закон РА от 28.09.1994 г. № 117-1 // Советская Адыгея. 2005. № 231–233.

<sup>4</sup> О государственной поддержке молодежи в РА: Закон РА от 18.02.2004 г. № 206 // СЗ РА. 2004. № 2. Ст. 59; Советская Адыгея. 2004. 26 февраля.

<sup>5</sup> О прожиточном минимуме в РА: Закон РА от 05.04.1999 г. № 119 // Советская Адыгея. 1999. 8 апреля.

<sup>6</sup> Об охране труда: Закон РА от 16.11.1998 г. № 100 // Советская Адыгея. 1998. 25 ноября.

<sup>7</sup> О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей РА: Закон РА от 30.12.2004 г. № 278 // СЗ РА. 2004. № 12. Ст. 674.

<sup>8</sup> О предоставлении компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в РА: Закон РА от 30.12.2004 г. № 276 // СЗ РА. 2004. № 12. Ст. 672.

<sup>9</sup> О ежегодной денежной выплате отдельным категориям жителей РА, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и их семьям: Закон РА от 18.12.2007 г. № 133 // СЗ РА. 2007. № 12. Ст. 1072.

государственные должности Республики Адыгея и должности в органах представительной и исполнительной власти Адыгейской автономной области»<sup>1</sup>; Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея «Об оказании государственной социальной помощи за счет средств республиканского бюджета Республики Адыгея»<sup>2</sup> и др.

Практически все указанные нормативно-правовые акты предусматривают оказание дополнительной социальной помощи из средств республиканского бюджета гражданам, являющимся не только региональными, но и федеральными льготниками. Так, в Республике Адыгея получают дополнительную денежную компенсацию лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Учитывая сложную демографическую ситуацию в РФ, необходимо особо выделить Закон РА «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства», который предусматривает комплекс мер социальной поддержки семьи из средств республиканского бюджета. Например, данный закон устанавливает дополнительное единовременное пособие при рождении ребенка (ст. 5); дополнительное ежемесячное пособие по уходу за ребенком-инвалидом (ст. 6); меры материальной и иной социальной поддержки многодетным семьям (ст. 7).

В Республике Адыгея функционирует единая государственная система органов труда и социальной защиты населения, состоящая из республиканского органа – Министерства труда и социального развития РА, территориальных органов труда и социальной защиты населения, комплексных центров социального обслуживания населения и подведомственных стационарных учреждений социального обслуживания населения Республики Адыгея. Территориальные органы министерства расположены во всех административных районах и охватывают всю территорию республики. В республике функционируют более 20 подведомственных учреждений социальной направленности, среди которых необходимо выделить Государственное учреждение Республики Адыгея «Республиканский пансионат для инвалидов и престарелых»; Государственное учреждение «Адыгейский республиканский реабилитационный Центр для детей и подростков с ограниченными возможностями «Звездочка»; Государственное учреждение «Республиканский социальный приют «Очаг» для детей и подростков»; Государственное учреждение «Майкопский психоневрологический дом-интернат»; Государственное учреждение Республики Адыгея «Красногвардейский центр социальной помощи семье и детям» и др.

Разрушение устоявшихся социально-экономических связей, экономические реформы, либерализация цен, безработица привели к обострению проблем пенсионеров, молодежи, инвалидов и других уязвимых категорий граждан. Для того чтобы повысить эффективность деятельности по материальной поддержке и социальной адаптации указанных лиц, наряду с государственным регулированием к работе по оказанию социальной помощи населению следует более активно привлекать общественные организации, благотворительные фонды и другие институты гражданского

---

<sup>1</sup> О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности РА и должности в органах представительной и исполнительной власти Адыгейской автономной области: Указ Президента РА от 18.01.2000 г. № 13 // Советская Адыгея. 2000. 28 января.

<sup>2</sup> Об оказании государственной социальной помощи за счет средств республиканского бюджета Республики Адыгея: Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 24.02.2009 г. № 27 // СЗ РА. 2009. № 2. Ст. 94.

общества. В свою очередь, органы государственной власти республики обязаны оказывать всяческое содействие подобным организациям в осуществлении социально направленной деятельности.

### Статья 16

**1. Республика Адыгея отвергает насилие и войну как средства разрешения споров между государствами и народами.**

**2. В Республике Адыгея пропаганда войны, насилия, жестокости запрещается.**

1. Идея недопустимости разрешения спорных вопросов между государствами и народами путем войны и насилия высказывалась мыслителями и политическими деятелями многих стран начиная с глубокой древности. Однако найти свое реальное правовое воплощение в конституционных формах эта идея смогла лишь в XX веке.

Согласно Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4. ст. 15). Кроме этого, глава 2 Конституции РФ, посвященная правам и свободам человека и гражданина, начинается с того, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч.1 ст. 17). Таким образом, конституционное право, по сути, открывает путь международно-правовым актам в национальные правовые системы.

Принцип мирного урегулирования международных споров является одним из основных и общепризнанных принципов современного международного права. В теории международного права под общепризнанными нормами и принципами понимаются нормы и принципы, получившие признание подавляющего большинства государств независимо от их политического строя и экономического развития.

Трагедия, постигшая адыгов в XIX в., вооруженные конфликты 80–90 гг., захлестнувшие территорию бывшего СССР, обусловили выбор многонационального народа Адыгеи в пользу мирного разрешения международных споров. Поэтому вполне логично, что из широкого спектра общепризнанных положений и норм международного права конституционно зафиксирован был именно этот принцип.

Сущность мирного разрешения споров заключается не только в том, что международные споры должны разрешаться мирными средствами, но и в том, что они должны разрешаться исключительно мирными средствами, т.е. недопустимо никакое применение силы при разрешении международных споров.

Это убеждение логически подкреплено международным правом – принципом мирного сосуществования государств и неприменения силы и сотрудничества. Если положение ненападения обязывает государства воздержаться от угрозы силы или применения силы в отношениях между собой, то принцип мирного разрешения международных споров обязывает государства решать споры между собой любыми мирными способами.

К мирным средствам урегулирования международных споров п. 1 ст. 33 Устава ООН относит переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к региональным органам или соглашениям. Устав также оставляет за сторонами-участницами спора право выбрать любой дру-

гой мирный способ разрешения спора. Мирные средства урегулирования международных споров, перечисленные в ст. 33 Устава, не являются исчерпывающими и могут быть расширены по взаимному согласию заинтересованных сторон.

Принцип мирного урегулирования международных споров находит отражение практически во всех фундаментальных международно-правовых актах: Уставе ООН (п. 4 ст. 2 и ст. 51); Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества государств 1970 года; Манильской декларации о мирном разрешении международных споров 1982 года; Определении агрессии, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 году; Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года; Декларации о воспитании народов в духе мира 1978 года; Парижской хартии мира для Европы; Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 18.11.1987 г., и др.

2. Свобода мысли и слова, выражения своего мнения, отсутствие цензуры чрезвычайно важны для реального проявления свободы человека. Но эта свобода не может быть абсолютной, безграничной.

Поэтому, продолжая политику приверженности общепризнанным нормам международного права, комментируемый пункт устанавливает ограничительный правовой барьер для злоупотреблений свободой слова и запрещает любую пропаганду войны, насилия и жестокости на территории республики. Тем самым законодатель обеспечивает своих граждан защитой не только от какой бы то ни было дискриминации, но и от подстрекательства к подобной дискриминации.

Следует понимать, что законодатель устанавливает ограничения на осуществление негативной (деструктивной) пропаганды. Цель которой – разжигание социальной вражды, эскалация социальных конфликтов, обострение противоречий в обществе, пробуждение низменных инстинктов у людей и тому подобное. В противовес этому позитивная пропаганда способствует социальной гармонии, согласию, воспитанию людей в соответствии с общепринятыми ценностями, выполняет воспитательную и информационную функции в обществе. И именно поэтому получает всемерную поддержку со стороны государства и различных институтов гражданского общества. Пропаганда здорового образа жизни – один из ярких примеров позитивной пропаганды, поддерживаемой государством и обществом.

На федеральном уровне запрет на пропаганду войны, подстрекательство к дискриминации и насилию содержится в ч. 2 ст. 29 Конституции РФ, согласно которой в Федерации не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Основанные на Конституции РФ конкретные запреты, касающиеся злоупотребления свободой слова, и соответствующие меры ответственности предусмотрены рядом статей УК, ГК, КоАП и федеральными законами.

Например, Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>1</sup> (в ред. от 29.04.2008) направлен на борьбу с различными видами экстремистской

---

<sup>1</sup> О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

деятельности, в том числе на борьбу с пропагандой исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности (ст. 1).

Учитывая высокую степень воздействия СМИ на сознание и поведение людей, Закон РФ «О средствах массовой информации»<sup>1</sup> (в ред. от 09.02.2009) не допускает использование средств массовой информации для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости (ст. 4).

В этой связи необходимо особо выделить ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>2</sup> (в ред. от 17.12.2009), обязывающий органы государственной власти Российской Федерации принимать меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение (ст. 14).

Наконец, Закон РА «О культуре»<sup>3</sup> (в ред. от 29.05.2006), гарантирующий свободу и самостоятельность всех субъектов культурной деятельности, предписывает органам государственной власти не вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, национальной, религиозной и иной исключительности, нетерпимости или другим образом нарушает законодательство Российской Федерации и Республики Адыгея (подп. «в» п. 2 ч. 2 ст. 9).

В своей судебной практике КС РФ неоднократно ссылался на общепризнанные международные принципы и нормы права в области свободы слова. Так, согласно Определению КС РФ № 940-О-О<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации, гарантируя свободу мысли и слова, также запрещает пропаганду, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Это соответствует международно-правовым стандартам, которые, провозглашая право каждого человека беспрепятственно придерживаться своих мнений и право на свободное выражение своего мнения, в то же время предусматривают, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представ-

---

<sup>1</sup> О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в РФ: Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

<sup>3</sup> О культуре: Закон РА от 15.07.1998 г. № 87 // Советская Адыгея. 1998. 22 июля.

<sup>4</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петухова Юрия Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 1 и 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: Определение КС РФ от 18.12.2007 г. № 940-О-О // Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2008. № 5.

ляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом (ст.ст. 19, 20 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Пропаганда является одним из основных инструментов политической манипуляции общественным мнением. Сопоставляя историю тоталитарных режимов и роль в становлении указанных режимов пропаганды, например, для популяризации нацизма, было создано одиозное Министерство пропаганды Третьего рейха, нельзя недооценивать возможности и силу негативной пропаганды в формировании радикальных идей в обществе. Решительное пресечение злоупотреблений свободой слова, запрет на международном уровне, а затем и в национальных законодательных актах высшего порядка большинства демократических государств пропаганды войны, насилия, жестокости – совершенно необходимая профилактическая мера защиты населения от любых форм экстремизма.

### *Статья 17*

***1. Положения настоящего раздела Конституции Республики Адыгея составляют незыблемые основы конституционного строя Республики Адыгея.***

***2. Иные положения Конституции Республики Адыгея не должны противоречить основам конституционного строя Республики Адыгея.***

1. Основы конституционного строя – совокупность фундаментальных взаимосвязанных правовых категорий, которые характеризуют способ и форму организации государства. Нормы, закрепленные в этом разделе, определяют вектор развития государства, его политические, социальные и экономические приоритеты, служат фундаментом для последующего нормотворчества.

Практически все положения настоящего раздела Конституции РА созвучны с идентичными положениями Раздела I «Основы конституционного строя» Конституции РФ, которые, в свою очередь, основаны на общепризнанных нормах и принципах международного права, согласуясь с ними. Это, по сути, прогрессивный багаж права, накопленный положительный правовой опыт человечества, кодифицированный в правовых актах высшего порядка большинства государств мира. Адыгея как неотъемлемая часть Федерации, следуя общероссийскому курсу построения правового государства, закрепляет на своем конституционном уровне – в первом разделе Конституции РА – основополагающие правовые принципы демократического общества.

Закрепленные Конституцией РФ принципы демократии, прав человека и гражданина, разделения властей, политического и экономического многообразия – основы конституционного строя России, указанные конституированные нормы имеют прямое и непосредственное действие на всей территории Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ).

Комментируемый пункт характеризует положения Раздела I как незыблемые основы конституционного строя, в то же время законодатель не гарантирует неприкосновенность норм данного раздела.

В связи с принятием в 1999 году ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 01.01.2010) ранее действовавший усложненный порядок внесения изменений в Раздел I Конституции РА отменен, оговаривается только необходимость наличия положительного заключения Конституционного Суда Республики Адыгея для пересмотра положений Раздела I Конституции РА (п. 2 ст. 110 Конституции РА). Ст. 111, регламентировавшая указанную особую процедуру, исключена как не соответствующая положениям ч. 1 ст. 7 данного закона, и путем внесения поправок в ст. 110 определен единый порядок внесения изменений и дополнений для всех без исключения норм Конституции, независимо от порядка, значимости и места их расположения. Подобный подход, несомненно, понижает юридический статус для сверхважных, определяющих норм Конституции об основах конституционного строя, ставит под сомнение их незыблемость.

С другой стороны, большинство положений Раздела I «Основы конституционного строя» Конституции РА заимствованы из Раздела I Конституции РФ и обеспечены максимальными гарантиями защиты на федеральном уровне. Таким образом, любые республиканские акты (в том числе конституционные законы), ограничивающие или отменяющие действие подобных норм на региональном уровне, будут противоречить положениям Раздела I Конституции РФ и соответственно признаны неконституционными.

2. Комментируемый пункт определяет иерархическую подчиненность остальных норм Конституции перед правовыми положениями первого раздела. Тем самым законодатель ориентирует все последующие нормы Конституции на соответствие основам конституционного строя. То есть обязывает конституционно развивать в последующих статьях и главах Конституции принципы демократии, народовластия, приоритета прав человека, политического и экономического плюрализма и др.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

---

## РАЗДЕЛ II

# ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ

### ГЛАВА 1. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

#### *Статья 18*

*1. На территории Республики Адыгея гарантируется осуществление всех прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Адыгея, Всеобщей декларацией прав человека и иными международными правовыми актами.*

*2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.*

*3. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.*

1. Комментируемая статья Конституции РА провозглашает приверженность общепризнанным стандартам прав человека, закрепленным в международно-правовых документах и в Конституции РФ. Большинство этих стандартов рассматривается международным сообществом в качестве общепризнанных принципов и норм международного права, имеющих обязательную силу для всех государств мира. Они носят всеобщий характер, и отступление от них недопустимо.

Признавая международные нормы по правам человека, государство берет на себя обязательства не только перед международным сообществом, но и перед всеми, кто находится под его юрисдикцией.

Каждый человек вправе требовать от государства выполнения им взятых на себя обязательств и обжаловать его решения для защиты своих прав на любом уровне, в том числе и международном.

Права человека и гражданина в Российской Федерации и в Республике Адыгея носят универсальный характер. Ни один из субъектов Федерации, в том числе и Республика Адыгея, не может отказаться от обязанности признать и гарантировать права человека и гражданина на своей территории.

Такой способ формулирования прав человека и гражданина соответствует Всеобщей декларации прав человека (1948)<sup>1</sup>. Аналогично сформулированы пакты о правах человека и гражданина.

2. П. 2 комментируемой статьи посвящен основным правам человека, которые Конституция РФ (ст. 55) и Конституция РА отличает от других, т.е. не основных, или производных прав. Так, предусмотренное в ст.ст. 8, 9, в ст.ст. 34–36 право каждого или только гражданина России иметь в собственности имущество, землю и т.п.

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

есть основное право. Но основанное на нем конкретное право собственности физического лица на определенный объект есть право производное, не основное.

В международных актах и национальном законодательстве утвердилась формула «права и свободы человека». Юридически обе правовые дефиниции равноценны и взаимозаменяемы. Законотворческая традиция применяет термин «свобода» к уровням автономии личности от контроля государства.

Категория «свобода» используется для определения прав человека и гражданина в области духовной, творческой деятельности и личной неприкосновенности (свобода передвижения, свобода совести, мысли и слова, свободное использование способностей и имущества, свобода труда и участия в культурной жизни общества). В формулировках остальных прав человека и гражданина используется понятие «право»: право на жизнь, право избирать и быть избранным, право на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение и благотворительную сферу.

В соответствии с приведенными ранее международными актами для возникновения прав человека достаточно самого факта его рождения.

Неотчуждаемый характер прав человека соблюдается текущим законодательством как на федеральном, так и на региональном уровнях. ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 24.04.2008) запретил выносить на референдум вопросы, ограничивающие или отменяющие общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации (ст. 3). Закон РА «О местном референдуме в Республике Адыгея»<sup>2</sup> (в ред. от 24.07.2007) также устанавливает, что вопросы, выносимые на местный референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод (п. 3 ст. 6). Кроме этого, ГК РФ определил: «Неотчуждаемые права и свободы человека и другие нематериальные блага защищаются гражданским законодательством, если иное не вытекает из существа этих нематериальных благ» (ст. 2).

3. П. 3 комментируемой статьи устанавливает важнейший принцип осуществления гарантированных государством прав и свобод граждан, обеспечивающий баланс компромиссов между интересами индивидуумов и жизнедеятельностью всего общества. То есть Конституция должна не только закрепить, гарантировать, но и согласовать максимально возможные права и свободы граждан. Поскольку люди, свободно осуществляя свои права и свободы, взаимодействуют друг с другом, интересы, права, действия одних людей могут прийти и приходят в противоречие с интересами, правами и поступками других. Прежде всего, следует противодействовать разрушающим общество и государство попыткам некоторых граждан осуществлять свои права и свободы за счет прав и свобод других лиц. Государство обязано пресекать подобные проявления эгоизма, своеволия, анархии и обеспечивать общественное согласие, социальное партнерство.

Однако права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>2</sup> О местном референдуме в Республике Адыгея: Закон Республики Адыгея от 19.04.2004 № 216 // Советская Адыгея. 2004. № 80–82.

конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Следует понимать, что обладание правами и свободами не является абсолютным и не означает ничем не ограниченный произвол личности. Границы злоупотребления правами человека не сводятся исключительно к взаимоотношениям отдельных индивидов. Человек взаимодействует с институтами гражданского общества, он – гражданин государства.

Ряд ограничений прав и свобод человека и гражданина предусмотрен Федеральными законами: «О федеральной службе безопасности»<sup>1</sup>, «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>2</sup>, «О милиции»<sup>3</sup>, «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>4</sup>, «О противодействии терроризму»<sup>5</sup> и др. Кроме этого, статья 47 УК РФ предусматривает лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью: «Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью».

### Статья 19

***Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, обеспечиваются правосудием и обязывают законодательную, исполнительную власти и местное самоуправление к их соблюдению.***

Конституция РА специально декларирует в данной статье, что права и свободы человека и гражданина в РА являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Права и свободы признаются непосредственно действующими независимо от того, существуют или нет законодательные акты, призванные при необходимости их конкретизировать, определять правила, механизмы и процедуры для их наиболее эффективной реализации. Это означает, что независимо от существования законодательных актов, конкретизирующих права и свободы, государственные органы, должностные лица, представляющие различные ветви власти, обязаны их соблюдать. То есть при защите своих прав и свобод во всех судах РФ или иных органах государственной власти правомерна ссылка на нормы Конституции РФ и Конституции РА.

При конкретизации в законе определенного конституционного права, определении вида санкций за его нарушения смысл и содержание закона должны быть

---

<sup>1</sup> О федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>2</sup> О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: Федеральный закон от 06.02.1997 г. № 27-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

<sup>3</sup> О милиции: Закон Российской Федерации от 18.04.1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

<sup>4</sup> Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>5</sup> О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

строго обусловлены содержанием этого права. Перечень прав и свобод, указанных в гл. 2 Конституции РА, может быть расширен, но не сокращен, равно как и правомочий, следующих из конкретного конституционного права.

В интересах защиты прав человека и гражданина провозглашены принципы равенства всех перед законом и судом, недопустимость действия обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность, либо отменяющего или умаляющего права и свободы человека и гражданина. Дан исчерпывающий перечень оснований, согласно которым в законе могут быть ограничены права и свободы. К ним относятся необходимость защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Осуществление правосудия определяется рядом презумпций (принципов) в интересах прав и свобод человека и гражданина. Наиболее важные из них: презумпция невиновности, освобождение обвиняемого от бремени доказательства своей вины, толкование сомнений в пользу подсудимого. Одним из проявлений непосредственного действия конституционных прав и свобод является уведомительный принцип, согласно которому лицу, реализующему свои права человека и гражданина, достаточно лишь уведомить исполнительную власть о своем намерении. Дополнительного разрешения от исполнительной власти не требуется. Расширение сферы действия уведомительного принципа позволит дополнительно обеспечить реализацию комментируемой статьи.

#### *Статья 20*

*1. Все равны перед законом и судом.*

*2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.*

*3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.*

1. Равноправие как важнейший принцип правового статуса личности провозглашено в Конституции РФ как равенство всех перед законом и судом.

Комментируемая статья Конституции РА наряду с аналогичными установлениями ст. 20 Конституции РФ закрепляет три важнейшие гарантии принципа равенства прав и свобод человека и гражданина в России независимо от места жительства: 1) равенство всех перед законом и судом; 2) равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, а также других обстоятельств; 3) равноправие мужчины и женщины.

Из общего правила равноправия вытекает принцип равенства всех перед законом и судом.

В международно-правовых актах принцип равенства перед законом и судом закреплён отдельными положениями. Согласно ст. 7 Всеобщей декларации прав человека «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона». О равенстве всех перед судом говорится в ст. 8 Декларации, согласно которой каждый имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных конституцией и законом.

Конституционная норма о равенстве всех перед законом и судом свидетельствует о роли, которую Конституция РФ, Конституции и Уставы субъектов РФ придают не только закону, но и судебной власти как эффективному средству защиты и восстановления прав и свобод в случае нарушения.

Поскольку судебная защита является наиболее эффективным способом охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, большое значение имеет конституционное закрепление равенства всех перед судом. Равноправие сторон в судопроизводстве закрепляется также ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, УПК РФ и ГПК РФ.

Принцип равноправия сторон осуществляется в конституционном судопроизводстве, а также в судопроизводстве по гражданским делам. Так, согласно ст.ст. 35, 53 Закона РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 06.11.2008), стороны пользуются равными правами и возможностями по отстаиванию позиции на основе состязательности, они обладают равными процессуальными правами.

**2.** Равенство прав и свобод человека и гражданина означает отсутствие дискриминации граждан независимо от присущих человеку от природы свойств, например, пола, расы, национальности; от приобретенных черт, характеризующих положение человека в обществе, в том числе языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Приведенный перечень наиболее распространенных обстоятельств, наличие которых не должно служить основанием для ущемления прав и свобод человека и гражданина, не может быть полным. В Конституции приводятся лишь наиболее распространенные основания, чаще встречающиеся в практике.

**3.** Равноправие мужчин и женщин закреплено отдельной нормой, несмотря на то, что в п. 2 комментируемой статьи равенство прав и свобод гарантируется независимо от пола. Принцип равноправия человека и гражданина, вне зависимости от каких-либо признаков, закрепляется и развивается в федеральном материальном и процессуальном законодательстве (ст. 1 ГК РФ, ст. 4 УК РФ, ст. 14 КоАП РФ, ст. 6 ГПК РФ).

Принцип равноправия подлежит специальной государственной правовой защите в РФ. За его нарушение предусматривается уголовная ответственность (ст. 136 УК РФ).

Международно-правовые документы уделяют значительное внимание принципу равноправия мужчины и женщины. В Преамбуле Устава ООН в качестве одной из целей ставится утверждение равноправия мужчины и женщины. В соответствии со ст. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966)<sup>2</sup> мужчины и женщины равны в области прав и свобод.

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17.06.1997 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

<sup>2</sup> О гражданских и политических правах: международный пакт 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

В соответствии с Конвенцией о политических правах женщин, женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации (ст. 1); также женщины могут быть избираемы на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов (ст. 2) и женщинам принадлежит на равных с мужчинами условиях право занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом (ст. 3).<sup>1</sup>

Конституция особо указывает на равные возможности мужчины и женщины для реализации своих прав. Общепризнано социальное значение материнства и особая роль женщины в продолжении рода, вследствие чего женщина нуждается в дополнительных гарантиях равенства.

Особую роль в формировании правового менталитета о равноправии мужчины и женщины призвана сыграть Концепция улучшения положения женщины в РФ, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 08.01.1996. Основная идея Концепции заключается в том, что полное и равноправное участие женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни на федеральном, региональном, местном и международном уровнях должно стать главной целью внутренней политики в области улучшения положения женщин в России в целом. В настоящее время по всей России наблюдается невостребованность женщин, особенно в политике, и мало что делается для реального воплощения в жизнь положений Концепции. На сегодняшний день ни в одном из субъектов РФ не разработаны аналогичные концепции улучшения положения женщины. Нет такого документа и в Республике Адыгея.

### Статья 21

**1. Каждый имеет неотъемлемое право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Государство охраняет и защищает жизнь человека от каких бы то ни было противоправных посягательств.**

**2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным и иным опытам.**

1. Среди основных прав человека, которые, согласно ст. 18 Конституции РА, неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, самым важным является право на жизнь. Это следует и из содержания ст. 3 Конституции РА, признавшей человека, его права и свободы высшей ценностью нашего общества.

Жизнь человека охраняется Конституцией и законодательством РА как самая главная ценность в обществе. Право на жизнь открывает перечень личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина. Реализация права предполагает активные действия государства, его органов и должностных лиц по созданию и поддержанию безопасных условий жизни в обществе. Для этого государство должно

---

<sup>1</sup> О политических правах женщин: Конвенция от 20 декабря 1952 г. // Колосов Ю.М., Кривичкова Э.С. Действующее международное право. Москва, 1997. С. 45.

поддерживать социальный мир в стране, избегать военных способов разрешения споров и конфликтов как внутри страны, так и за ее пределами.

Во Всеобщей декларации прав человека данное право закреплено в ст. 3, провозгласившей право каждого человека на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. В Международном пакте о гражданских и политических правах (1966)<sup>1</sup> дано более развернутое определение: «Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни» (ч. 1 ст. 6).

В целях охраны жизни человека государство в лице своих органов, прежде всего, правоохранительных, ведет целенаправленную борьбу с преступностью. В целях охраны жизни и здоровья человека государство обеспечивает право каждого на бесплатное медицинское обслуживание. Непременное условие обеспечения права на жизнь – охрана среды обитания человека.

Серьезной гарантией права на жизнь служит обеспечение техники безопасности и предупреждение несчастных случаев на производстве, в результате которых в России ежегодно погибает свыше 8 тыс. человек. Это же относится и к профилактике дорожно-транспортных происшествий, ежегодно уносящих десятки тысяч жизней (119 погибших по РА за 2009 г.). В конечном счете меры, направленные на развитие здравоохранения, в частности, борьбу с детской смертностью, также служат гарантиями провозглашенного в Конституции РА права на жизнь.

**2.** Согласно соблюдению права на жизнь Конституция РА устанавливается запрет пыток, насилия, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения, запрещается проведение над человеком – без его осознанного, добровольного согласия – медицинских, научных и иных опытов, экспериментов; в соответствии с этими запретами подразумевается право каждого не подвергаться пыткам, насилию, опытам и т.д.

Рассматриваемое положение полностью соответствует требованиям принципов и норм международного права, которые определены в Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1975), а также в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984).

## *Статья 22*

**1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.**

**2. Исключен. – Закон РА от 11.12.2006 № 41.**

**1.** В соответствии со ст. 1 Всеобщей декларации прав человека (1948)<sup>2</sup> «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Исходя из закрепленного во Всеобщей декларации идеала свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нуж-

<sup>1</sup> О гражданских и политических правах: международный пакт 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12. С. 5–11.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Международное право в документах. М., 1982.

ды, в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966)<sup>1</sup>, в частности, предусматривается, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность (п. 1 ст. 9), никто не должен содержаться в рабстве, в подневольном состоянии, не должен понуждаться к принудительному труду (ст. 8), ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам (ст. 7).

Конституционное право на свободу является одним из наиболее значимых социальных благ, которое не только создает условия, необходимые для всестороннего удовлетворения запросов личности, но и обеспечивает демократическое развитие общества.

Раскрывая содержание этого права, прежде всего, важно определить, что же представляет собой понятие «свобода».

Как видно из анализа конституционных норм и положений названных международных документов, свобода и личная неприкосновенность трактуются в них достаточно широко, охватывая сферу как биологической, так и социальной жизни. Право на свободу включает в себя комплекс конкретных правомочий, реализуемых в сфере личной (свобода выбора места пребывания, свобода передвижения, свобода действий и т.д.), политической (свобода мысли, свобода слова и т.д.), профессиональной (свобода труда, свобода творчества и т.д.) жизни человека.

Таким образом, право свободы юридически означает возможность совершать любые действия, не запрещенные правовым законом. Человек вправе сам распоряжаться своей судьбой, выбирать жизненный путь.

В неразрывной связи с правом на свободу находится личная неприкосновенность, которая распространяется на его жизнь, здоровье, честь и достоинство. Никто не вправе силой или угрозами принудить человека к действиям, причиняющим ущерб этим ценностям, подвергать его истязанию, обыску или наносить вред здоровью. Личная неприкосновенность предполагает недопустимость какого бы то ни было вмешательства извне в область индивидуальной жизнедеятельности личности и включает в себя физическую (телесную) неприкосновенность и неприкосновенность психическую.

Обеспечение физической неприкосновенности личности предполагает создание достаточных государственных гарантий от каких-либо посягательств на ее жизнь, здоровье, половую неприкосновенность, свободу физической активности как со стороны государства в лице его органов и должностных лиц, так и со стороны отдельных граждан. Обеспечение психической неприкосновенности охватывает комплекс мер, направленных на защиту от посягательств психического и нравственного здоровья личности, интеллектуальной и волевой сфер сознания человека.

Среди правовых гарантий неприкосновенности выделяют и нормы, наделяющие граждан определенными правами по защите своей жизни, здоровья, половой неприкосновенности от противоправных посягательств на них. Данные гарантии выражаются в закреплении институтов крайней необходимости и необходимой обороны в УК РФ в качестве обстоятельств, исключающих преступность деяния. При этом если нападение сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или

---

<sup>1</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 г. // Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. Действующее международное право. Москва, 1997. т. 2. С. 21.

другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, закон признает правомерной защиту личности путем причинения любого вреда посягающему. Защита личности от иного нападения является правомерной, если в процессе ее не было допущено нарушения пределов необходимой обороны.

Помимо государственных гарантий, предоставляемых гражданину Конституцией РФ и федеральными законами, в субъектах РФ, в пределах своей компетенции, принимаются региональные законы и подзаконные акты, призванные обеспечить дополнительную защиту личных прав и свобод человека.

Так, на территории Адыгеи приняты и действуют Закон РА «О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея»<sup>1</sup>, гарантирующий права и свободы граждан в сфере свободы совести; Закон РА «О культуре»<sup>2</sup>, задачей которого является создание правовых гарантий для свободной культурной деятельности граждан и многие другие.

2. Пункт 2 комментируемой статьи был исключен из Конституции в связи с тем, что вопросы ареста и заключения под стражу отнесены Конституцией РФ (ст. 71) к исключительной компетенции Федерации.

### Статья 23

**1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства. Достоинство личности охраняется. Ничто не может быть основанием для его умаления.**

**2. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.**

**3. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица не допускается без его согласия.**

1. Конституция РА гарантирует право на неприкосновенность частной жизни каждому независимо от его гражданства, пола, возраста, иных свойств личности.

Неприкосновенность частной жизни означает, что человек вправе строить свою жизнь в семье, в неформальном общении с друзьями и другими лицами таким образом, как сам того желает. Он не может быть понужден к вступлению в брак или к его расторжению, к рождению ребенка, к общению с теми или иными людьми.

Одной из гарантий такой независимости как раз и является право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну. Действующим правовым актам неизвестны существовавшие ранее ограничения возможностей контактов с гражданами иностранных государств или запрет на производство аборт. И в то же время законом устанавливается ответственность за понуждение к вступлению в половую связь (ст. 133 УК РФ), за принуждение женщины к вступлению в брак и за некоторые другие формы вмешательства в личную жизнь человека.

<sup>1</sup> О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея: Закон Республики Адыгея от 12.01.1999 г. № 107 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1998. № 37.

<sup>2</sup> О культуре: Закон РА от 15.07.1998 г. № 87 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1998. № 32.

Однако это право может подвергаться определенным ограничениям в отношении несовершеннолетних и лиц с психическими отклонениями, лиц, страдающих тяжкими инфекционными заболеваниями (ВИЧ-инфекция, сифилис, туберкулез и т.д.); лиц, проходящих срочную воинскую службу; лиц, содержащихся под стражей, отбывающих наказание в местах лишения свободы. В их отношении могут быть установлены специальные правила, касающиеся использования ими свободного времени, свиданий с родственниками и другими лицами, переписки, ношения определенного вида одежды и т.д.

Некоторые ограничения в реализации права на свободу частной жизни обусловлены также необходимостью соблюдения определенных режимных правил, касающихся пребывания в стране иностранных граждан, проживания в общежитиях, жизни в условиях чрезвычайного положения.

Положения Конституции о недопустимости проникновения и вмешательства в частную жизнь человека находят свое развитие в гарантировании ею сохранности личной и семейной тайны.

Понятия личной и семейной тайны тесно связаны между собой и во многом совпадают. Различия же между ними усматриваются в одном: если личная тайна непосредственно касается интересов лишь конкретного индивидуума, то семейная тайна затрагивает интересы нескольких лиц, находящихся друг с другом в отношениях, регулируемых СК РФ. Предметом личной и семейной тайны могут быть сведения: 1) о фактах биографии лица; 2) о состоянии его здоровья; 3) об имущественном положении; 4) о роде занятий и совершенных поступках; 5) о взглядах, оценках, убеждениях; 6) об отношениях в семье или об отношениях человека с другими людьми.

Сведения о совершенных лицом правонарушениях или иная касающаяся его информация, имеющая значение для решения вопроса об ответственности, не подлежат охране как личная или семейная тайна. Однако при этом ни сам обладатель тайны, ни другие указанные в ст. 51 Конституции РФ и в федеральных законах лица не могут быть понуждаемы к ее раскрытию, а необходимые для правосудия сведения должны получаться путем использования имеющихся в распоряжении правоохранительных и правоприменительных органов законных оперативно-розыскных и процессуальных возможностей.

Значительная же часть гарантий рассматриваемых конституционных прав содержится в отраслевом законодательстве.

С правом на неприкосновенность частной жизни тесно связано другое право человека – на защиту своей чести и доброго имени, т.е. таких элементов характеристики личности, которые, определяя право человека на почет, уважение, признание, являются основой его положения в обществе.

Защита чести и доброго имени предполагает недопущение: распространения помимо воли человека сведений, касающихся его личной и семейной жизни, если эти сведения способны подорвать его репутацию в обществе; тенденциозного освещения тех или иных черт личности, создающего о ней одностороннее представление; сообщения о человеке, его личной, семейной жизни, профессиональной, политической жизни сведений, не отвечающих действительности (следует заметить, что причинять вред доброму имени могут и такие ложные сведения, которые приписывают человеку несуществующие достоинства); совершения в отношении человека неуважительных, оскорбляющих его действий; присвоения дел и заслуг человеку и т.д.

Нарушение данных требований может влечь как применение предусмотренных гражданским законодательством способов защиты гражданских прав вплоть до компенсации морального вреда, так и уголовную, административную или иную ответственность.

2. Предусмотренное в ч. 2 комментируемой статьи право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, являясь важной гарантией права на неприкосновенность частной жизни человека, его личную и семейную тайну, не может быть, однако, сведено к ней. Требование об обеспечении тайны сообщений выходит за рамки сугубо частной жизни и в значительной мере распространяется на сферу служебных и иных общественных отношений.

Такой вывод подтверждается, в частности, содержанием ст. 22 Федерального закона «О почтовой связи»<sup>1</sup> (ред. от 28.06.2009), которая со ссылкой на рассматриваемую конституционную норму гарантирует данное право любой категории отправителей и адресатов, предусматривая, что «информация о почтовых отправлениях, телефонных переговорах, телеграфных и иных сообщениях, а также сами эти отправления (сообщения) могут выдаваться только отправителям и адресатам или их законным представителям».

Положения Конституции, согласно которым ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения, в настоящее время получили закрепление и в федеральном законодательстве. Так, согласно ст. 15 ФЗ «О почтовой связи» «осмотр и вскрытие почтовых отправлений, осмотр их вложений, а также иные ограничения тайны связи допускаются только на основании судебного решения».

В Федеральном законе «О Федеральной службе безопасности»<sup>2</sup> (ред. от 25.12.2008) прямо сказано лишь о том, что осуществление контрразведывательной деятельности, затрагивающей тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений граждан допускается только на основании судебного решения в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Что же касается иных видов деятельности этого органа (борьба с преступностью, разведывательная деятельность), то их регулирование осуществляется на основе бланкетных предписаний, адресующих правоприменителя к нормам Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>3</sup>.

3. Неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна гарантируются рядом норм Конституции РФ и отраслевого законодательства.

В первую очередь, это конституционные положения о тайне переписки и иных сообщений, о недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия, о неприкосновенности жилища, о судебной защите прав и свобод, которые способствуют созданию такого правового режима, при котором нарушение неприкосновенности частной жизни оказывается затруднительным или невыгодным.

Конституционное положение о недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица является одной из гарантий

<sup>1</sup> О почтовой связи: Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 176-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

<sup>2</sup> О Федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>3</sup> Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

закрепленного в ч. 1, 2 ст. 23 Конституции РА права на неприкосновенность частной жизни. Оно призвано защитить частную жизнь, личную и семейную тайну от какого бы то ни было проникновения в нее со стороны как государственных органов, органов местного самоуправления, так и негосударственных предприятий, учреждений, организаций, а также отдельных граждан.

Особое значение запрет собирать, хранить, использовать и распространять информацию о частной жизни лица приобретает в связи с созданием информационных систем на основе использования средств вычислительной техники и связи, позволяющих накапливать и определенным образом обрабатывать значительные объемы информации.

Основные положения работы с информацией о частной жизни получили закрепление в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>1</sup>. Согласно этому закону информация о гражданах (персональные данные), т.е. сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность, относятся к категории конфиденциальной (ст. 2, ч. 5 ст. 10, ч. 1 ст. 11). Перечни персональных данных, включаемых в состав федеральных информационных ресурсов, информационных ресурсов совместного ведения, информационных ресурсов субъектов Российской Федерации, информационных ресурсов органов местного самоуправления, а также получаемых и собираемых негосударственными организациями, должны быть закреплены на уровне федерального закона (ч. 1 ст. 11).

Распространение информации о частной жизни лица, т.е. ее передача помимо воли этого лица другим субъектам, допускается лишь в строго определенных законом случаях. Причем нужно отметить, что именно в части регулирования порядка распространения информации действующее законодательство носит наиболее детализированный характер.

Оно во многих случаях определяет и те органы, которым может передаваться конфиденциальная информация и порядок передачи этой информации.

ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», в частности, устанавливает, что осуществлять деятельность, связанную с обработкой и предоставлением пользователям персональных данных наряду с государственными органами вправе лишь такие негосударственные организации и частные лица, которые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получили специальную лицензию.

Наиболее детально действующее законодательство регламентирует порядок использования и распространения информации, собираемой в связи с выявлением, раскрытием и расследованием преступлений, что вполне объяснимо, если учесть ее характер и предназначение. Так, в соответствии с ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается «разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами» (ч. 7 ст. 5).

Положения, обеспечивающие конфиденциальность информации, закрепляются также в ряде других федеральных законов.

---

<sup>1</sup> Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

Статья 24

**1. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.**

**2. Каждый имеет право на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.**

1. Национальность – явление, определяемое совокупностью ряда факторов, прежде всего, языком, приверженностью к традициям и культуре определенного народа. Это самоидентификация человека, связанная с осознанием им принадлежности к тому или иному народу (этносу).

Комментируемая статья Конституции дублирует положения ст. 26 Конституции РФ, которая, в свою очередь, совершенно по-новому решает проблему национальной самоидентификации человека. Указание собственной национальности – это не обязанность, а право человека. Конституция РФ в ч. 1 ст. 26 признает право каждого свободно определять и указывать национальную принадлежность. Следует подчеркнуть, что закрепление данного права обусловлено отрицанием правового значения признака национальности для каждого конкретного человека и означает свободу его самоопределения в решении вопроса о своей национальности.

Для обеспечения соблюдения права свободно определять и указывать национальность важное значение имеет закрепленное в Конституции РФ положение о том, что никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Это, прежде всего, означает, что на свободу выбора гражданином своей национальности государство не должно влиять никаким образом.

Определение национальной принадлежности не влечет никаких правовых последствий и не влияет на правовой статус личности. Национальность не может явиться основанием для предоставления лицу каких-либо особых привилегий, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности и языка.

В то же время значение национальной принадлежности человека не следует недооценивать. Право сохранения и развития национальных особенностей входит в состав основных, неотъемлемых прав народа и личности, зафиксированных в основных международно-правовых актах.

2. Право, предусмотренное ч. 2 ст. 24, – это неотъемлемое право гражданина Российской Федерации. Гражданин может пользоваться своим языком, где бы он ни находился, имеет равные языковые права независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания.

Свободен человек и в языке творческой деятельности. Он вправе писать стихи и прозу, научные и публицистические произведения, заниматься театральной и концертной деятельностью на любом удобном для него языке.

Вместе с тем многосторонние хозяйственные связи между различными частями многонационального Российского государства, миграция населения и иные факторы интернационализации требуют также обеспечить возможность каждому гражданину России свободно использовать не только свой язык, но и любой другой, которым он владеет. В государстве, заботящемся о личности и ее интересах, не должно быть

препятствий, ограничений и привилегий по языковому признаку. Никто не вправе навязывать человеку использование того или иного языка помимо его воли. Нарушение языковых прав народов и личности влечет за собой ответственность по закону.

Незнание языка не может служить основанием для ограничения языковых прав граждан России. Отказ в обслуживании граждан под предлогом незнания языка недопустим и влечет за собой ответственность согласно законодательству Российской Федерации и республик в ее составе.

Российским гражданам, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственным языком (языками) республики в ее составе, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод.

В судопроизводстве и делопроизводстве в правоохранительных органах лицам, участвующим в деле, не владеющим языком или языками, на которых ведется процесс, гарантируется возможность пользоваться услугами переводчика в процессуальных действиях, в том числе для дачи объяснений, показаний и полного ознакомления с материалами дела, а также гарантируется право выступать в суде на родном языке.

В Республике Адыгея вопросы гарантии прав граждан независимо от языковой принадлежности обеспечены Законом РА «О языках народов Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

#### Статья 25

***Каждому гарантируется неприкосновенность жилища. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.***

Комментируемая статья содержательно согласуется с общеобязательными условиями ст. 25 Конституции РФ, гарантирующей неприкосновенность жилища. Конституция РА устанавливает общий принцип неприкосновенности жилища как одно из проявлений права на неприкосновенность частной жизни и одновременно указывает на возможность отступлений от его реализации: «Каждому гарантируется неприкосновенность жилища. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения».

Таким образом, тайна всего происходящего в жилище гарантируется принципом его неприкосновенности. Понятие неприкосновенности жилища связано исключительно с проникновением в него посторонних для проживающих в этом помещении лиц.

Под жилищем понимают индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания.

Принцип неприкосновенности жилища провозглашен в большинстве международно-правовых актов, ратифицированных в РФ, например, в Конвенции о защите

---

<sup>1</sup> О языках народов Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 31.03.1994 г. № 74-1 // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1994. № 5.

прав человека и основных свобод, где в п. 1 ст. 8 говорится: «Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции».

Согласно ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.)<sup>1</sup>, никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

Данный принцип обеспечивает право на неприкосновенность частной жизни, уважение личной и семейной тайны, уважение чести и достоинства личности в уголовном судопроизводстве, поскольку именно эти права ограничиваются в наибольшей степени в случае производства процессуальных действий, связанных с проникновением в жилище.

Ограничение подобного конституционного права возможно только при наличии хотя бы одного из двух условий:

Во-первых, когда в конкретном федеральном законе определены обстоятельства, при которых какой-то компетентный государственный орган вправе проникнуть в жилое помещение без согласия проживающих в нем лиц.

К числу таких федеральных законов можно отнести Закон РФ «О милиции»<sup>2</sup>, в п. 18 ст. 11 которого сказано, что работники милиции вправе «входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках».

Такого же рода действия, с безотлагательным (в течение 24 часов) уведомлением прокурора, могут совершать работники органов безопасности.

В неотложных случаях, когда промедление может привести к совершению террористического акта и поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, либо когда имеются данные, позволяющие предполагать, что в жилом помещении совершается или совершен террористический акт, либо когда осуществляется преследование лица, подозреваемого в причастности к совершению террористического акта, сотрудники органа по борьбе с терроризмом имеют право беспрепятственно входить в жилое помещение. Орган по борьбе с терроризмом в течение 24 часов с момента ограничения права граждан на неприкосновенность жилища или с момента приостановления оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничения использования сетей связи и средств связи обязан уведомить об этом прокурора (ст. 9).

Обо всех таких случаях вхождения в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения органы федеральной службы безопасности уведомляют прокурора в те-

<sup>1</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>2</sup> О милиции: Закон РФ от 18.04.1991 г. № 1026-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

чение 24 часов (в ред. Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»<sup>1</sup>).

Во-вторых, когда проникновение разрешено постановлением судьи, вынесение которого допускается на основании ч. 2 ст. 8 Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>2</sup> (ред. от 26.12.2008), либо УПК РФ в связи с необходимостью выполнения оперативно-розыскных или следственных действий по выявлению и расследованию преступлений.

Основания и общий порядок обыска, выемки и осмотра жилища урегулированы ст.ст. 176–177, 182–184 УПК РФ. Помимо указанных статей, правовая основа названных уголовно-процессуальных действий закреплена в ст. 450 УПК РФ, а также в ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>3</sup>, ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>4</sup> и ст. 12 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Приведенные положения позволяют сделать вывод, что законодательством не только установлены общие правила действия данного принципа, но также установлены и ограничения его реализации.

Обязательным условием правомерности вмешательства в право на неприкосновенность жилища, согласно п. 2 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, является необходимость такого вмешательства и его соразмерность поставленной цели.

Каждый, считая незаконными действия должностных лиц, нарушающие неприкосновенность жилища, вправе обжаловать их в суде, а при определенных условиях – обратиться в суд с иском о компенсации причиненного морального вреда.

Гарантией соблюдения положений, составляющих данный принцип, следует признать некоторые нормы уголовного права. Так, за незаконное проникновение в жилище, совершенное против воли проживающего в нем лица, предусмотрена уголовная ответственность (ст. 139 УК РФ). Незаконное проникновение в жилище является, кроме того, по ряду преступлений квалифицирующим признаком (п. «в» ч. 2 ст. 158, п. «в» ч. 2 ст. 161, п. «в» ч. 2 ст. 162 УК РФ).

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 153-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3452.

<sup>2</sup> Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>3</sup> О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1792.

<sup>4</sup> О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>5</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

Статья 26

**1. В Республике Адыгея гарантируется право каждому законно находящемуся на территории Российской Федерации свободно передвигаться и выбирать место пребывания.**

**2. Каждый имеет право свободно выезжать за пределы Российской Федерации и Республики Адыгея. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию и Республику Адыгея.**

*(статья 26 в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

1. Важным конституционным правом, закрепленным во многих международно-правовых актах, является свобода передвижения. Это право реализуется на основе Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>1</sup>. Закон предусматривает уведомительный регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства и устанавливает обязанность граждан, прибывших на новое место жительства, в течение 7 дней обратиться в органы регистрационного учета граждан с заявлением о постановке на временный или постоянный учет. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и жительства в пределах Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства РФ<sup>2</sup>.

Важную роль в постепенном устранении института прописки и в обеспечении реализации международных и конституционных норм о свободе передвижения, выбора места пребывания и жительства и связанных с ними норм о других правах и свободах граждан сыграли Постановления КС РФ, которыми были признаны не соответствующими Конституции РФ многие законодательные акты. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П<sup>3</sup> Конституционный Суд РФ констатировал, что регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод (ст. 3 Закона), в том числе права на жилище.

Право на свободу передвижения не является абсолютным, оно должно быть сбалансированным по отношению к определенным, особо важным интересам государства, общества, отдельных людей. Допустимые ограничения прав и свобод человека и гражданина приведены как в международно-правовых актах, так и в национальном законодательстве России.

Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» определены основания ограничения граждан РФ в их праве на свободу передвижения, вы-

---

<sup>1</sup> О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1993. № 32. Ст. 1227.

<sup>2</sup> Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 г. № 713 // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой: Постановление КС РФ от 25.04.1995 г. № 3-П // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

бор места пребывания и жительства. Такие ограничения допустимы в пограничной полосе; в закрытых военных городках; в закрытых административно-территориальных образованиях; в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

2. Положения п. 2 ст. 26 Конституции РА основаны на нормах международного права. В частности, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. провозглашает право человека покинуть любую страну, включая собственную. Правом на свободный выезд обладает каждый (гражданин, иностранец или лицо без гражданства), в то время как беспрепятственное возвращение в Россию гарантируется лишь гражданам РФ.

Конституционное право на свободный выезд из Российской Федерации и беспрепятственное возвращение в Российскую Федерацию реализуется в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию»<sup>1</sup>. Закон устанавливает, что право гражданина на выезд может быть временно ограничено в случаях, если гражданин имел допуск к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, составляющим государственную тайну, и заключил трудовой договор (контракт), предусматривающий временное ограничение права на выезд; призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, до окончания срока несения этих служб задержан по подозрению в совершении преступления или привлечен в качестве обвиняемого; осужден за совершение преступления и не отбыл назначенного судом наказания; сообщил о себе заведомо ложные сведения; уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом.

Закон предусматривает, что основными документами, по которым граждане осуществляют въезд и выезд, являются паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт и паспорт моряка (удостоверение личности моряка). Отказ в выдаче заграничного паспорта может быть обжалован в суде.

### Статья 27

**1. Каждому гарантируется свобода совести – право свободно исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой, иметь, распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.**

**2. Каждый имеет право на свободу мысли, слова, беспрепятственное высказывание своих мнений и выражение убеждений. Никто не может быть принужден к высказыванию своих мнений и выражению убеждений или отказу от них.**

**3. Каждый имеет право на свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом.**

**4. Гарантируется свобода средств массовой информации. Цензура запрещена.**

<sup>1</sup> О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

1. Содержание рассматриваемой статьи соответствует ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966)<sup>1</sup> и ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950)<sup>2</sup>.

Статья 27 возвращает наше общество к основам демократии, согласно которым человек вправе свободно и гласно исповедовать свою веру, не подвергаясь преследованиям и дискриминации со стороны государства и общества.

Нетерпимость и дискриминация на основе религии или убеждений означают любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии или убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод.

В соответствии с установлениями ст. 28 Конституции РФ каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Никто не должен подвергаться принуждению в выборе религии или при изменении вероисповедания.

Так, согласно Закону Республики Адыгея «О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея»<sup>3</sup> не допускается установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии.

С учетом исторического развития нашего общества свобода совести конкретизирована в праве не исповедовать никакой религии. Указание на это снимает социальную напряженность в обществе, в котором миллионы людей не исповедуют никакой религии, могут руководствоваться атеистическим философским мировоззрением.

Признание права каждого свободно действовать в соответствии с избранными религиозными императивами означает свободу быть членом уже существующих религиозных объединений, основывать новые, беспрепятственно осуществлять культовые обряды, издавать и распространять религиозную литературу, получать образование в религиозных учебных заведениях.

В свою очередь, право на свободу вероисповедания связано с общепризнанными международными стандартами, с обязанностью уважать права и свободы других лиц, законы государства, общественную безопасность, здоровье и мораль общества (ч. 3 ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Организация религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с причинением вреда здоровью граждан, угрозой их жизни, или с иными посягательствами на личность или права граждан, или с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей либо совершению иных противоправных действий, а также руководство таким объединением пресекаются государством и наказываются лишением свободы или штрафом.

---

<sup>1</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 года // Действующее международное право. Москва, 1997. Т. 2. С. 21.

<sup>2</sup> О защите прав человека и основных свобод: Европейская конвенция 1950 года // Там же. Т. 2. С. 108.

<sup>3</sup> О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея: Закон РА от 12.01.1999 г. № 107 // Советская Адыгея. 1999. № 12.

Практика религии или убеждений, в которых воспитывается ребенок, не должна наносить ущерба ни его физическому или умственному здоровью, ни его полному развитию.

Необходимость уважения религиозно-этических убеждений личности привела к признанию права на альтернативную службу в армии. Его реализация в России возможна лишь на основе федерального закона, определяющего конкретные виды этой службы.

2. В соответствии со ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конституции РФ ст. 27 Конституции РА провозглашает и гарантирует духовную, творческую свободу человека, выражающуюся в гласном беспрепятственном выражении идей, мнений, убеждений. Без свободы мысли и слова невозможны идеологическое многообразие общества и реализация права на свободные выборы, сопровождающиеся правом на агитацию, свободу научного исследования, творчества, преподавания.

В ч. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах указано, что пользование свободой мнений налагает особые обязанности и особую ответственность и, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями. Они касаются прав других лиц, их репутации, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Запрет принуждения к выражению своих мнений и убеждений и отказа от них является частным проявлением права каждого на свободу слова. Российское законодательство не допускает ни прямого принуждения, ни косвенного, заключающегося в предоставлении льгот и преимуществ или установлении ограничений в зависимости от убеждений человека.

Каждый человек может иметь те или иные убеждения и свободен в их выражении устно, письменно или через средства массовой информации.

3. Пункт 3 статьи конкретизирует п. 2, поскольку свобода информации, понимаемая как сообщения о фактах, убеждениях, идеях, является элементом свободы мысли и слова. Здесь перечислены действия, связанные с информацией, которые могут свободно осуществляться личностью. В этой же части статьи установлено ограничение пользования информацией, составляющей государственную тайну. Закон РФ «О государственной тайне»<sup>1</sup> и Указ Президента РФ «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»<sup>2</sup> содержат определение сведений, распространение которых может нанести ущерб безопасности страны. Этот перечень является исчерпывающим.

4. Пункт 4 устанавливает свободу издательской деятельности средств массовой информации. Запрещается цензура. Эти положения также закреплены в Законе РФ «О средствах массовой информации»<sup>3</sup>. Статья 3 этого Закона запрещает цензуру как требование должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений, общественных объединений предварительно согласовывать с ними сообщения и ма-

<sup>1</sup> О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 // СЗ РФ. 1997. № 41. С. 8220–8235.

<sup>2</sup> Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: Указ Президента РФ от 31.11.1995 г. № 1203 // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

<sup>3</sup> О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 7. Ст. 300.

териалы, подготовленные редакциями средств массовой информации (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым).

Ограничения свободы деятельности средств массовой информации могут быть введены лишь на основании Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup>.

Чрезвычайное положение согласно п. «а» ст. 4 этого Закона устанавливается при попытках насильственного изменения конституционного строя, массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, межнациональных конфликтах, блокаде отдельных местностей, угрозе жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов.

В таких условиях возможно ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры; допускается временный арест печатной продукции (ст. 23 ФЗ «О средствах массовой информации»).

В настоящее время законодательство о средствах массовой информации интенсивно развивается. Законом РФ «О средствах массовой информации» признано право граждан, иностранцев и лиц без гражданства на учреждение средства массовой информации при условии соблюдения установленных законом процедур. Особенностью настоящего периода становления свободы средств массовой информации является право на их учреждение государственными органами (или участие последних в качестве соучредителей).

Воплощая свободу слова, обеспечивая право человека и гражданина на информацию, средства массовой информации несут определенные обязательства перед личностью и обществом. Статья 46 Закона РФ «О средствах массовой информации» предусматривает право на ответ индивида или организации.

В случае нарушения российского законодательства средства массовой информации получают предупреждение, а в случае систематического нарушения деятельность их может быть приостановлена или прекращена (ст. 16). В то же время Закон защищает журналиста от посягательств на его личность, установив за подобные действия уголовную ответственность. Этим же Законом впервые в нашем законодательстве была введена ответственность за моральный ущерб, причиненный средствами массовой информации. За клевету, оскорбление, призывы к свержению конституционного строя в средствах массовой информации установлена уголовная и административная ответственность.

### Статья 28

**1. Каждый имеет право на свободу объединения, включая право создавать профсоюзы для защиты своих интересов. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или к пребыванию в нем.**

**2. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.**

1. Комментируемая статья Конституции РА, находясь в системном единстве с Конституцией РФ (ст. 30), закрепляет одну из важнейших гарантий свободы объединения – принцип добровольности в создании и деятельности общественных объеди-

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

нений. Участие или неучастие в общественных объединениях – личное дело каждого. Любые действия или решения, направленные на принуждение к вступлению в объединение или препятствующие выходу из него, являются противоправными.

Конституционное право на объединение обеспечивает правовые условия и гарантии для участия каждого в общественной и политической жизни страны. Право на объединение включает в себя право создавать общественные объединения на добровольной основе для защиты общих интересов и достижения общих целей; право вступать либо воздерживаться от вступления в общественные объединения; право участвовать в их деятельности и беспрепятственно выходить из них.

Правовой основой деятельности общественных объединений в Российской Федерации наряду с Конституцией является целый ряд законодательных актов. Общественные объединения создаются без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления и могут регистрироваться в предусмотренном законом порядке и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. В зависимости от характера и целей общественного объединения закон предусматривает организационно-правовые формы их деятельности: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Конституция РФ, Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>1</sup>, трудовое законодательство закрепляют право на создание и деятельность профессиональных союзов – добровольных общественных объединений граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемых в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

В Российской Федерации действуют общероссийские, межрегиональные, местные общественные объединения. В Республике Адыгея зарегистрировано более 60 общественных объединений.

2. Конституция РА (п. 2 ст. 28) гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Право на свободу ассоциаций, установленное Международным пактом о гражданских и политических правах и другими международно-правовыми документами, предоставляет каждому возможность объединяться с другими лицами по своим политическим, профессиональным и иным интересам.

Пользование правом на свободу ассоциаций не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в демократическом обществе для целей соблюдения интересов государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, для защиты прав и свобод других лиц.

В качестве принципов создания и деятельности общественных объединений Федеральный закон «Об общественных объединениях»<sup>2</sup> устанавливает добровольность, равноправие, самоуправление и законность.

<sup>1</sup> О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

<sup>2</sup> Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Комментируемая статья закрепляет важнейшую гарантию свободы объединений – запрет принуждения к вступлению в какое-либо объединение (общественное, религиозное или иное) и пребыванию в нем. Государственные органы, должностные лица, общественные объединения не вправе предпринимать действия, понуждающие человека к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем, в том числе устанавливать прямые или косвенные преимущества или ограничения в зависимости от принадлежности к общественным объединениям.

### *Статья 29*

***Государством признается право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, пикетирования, уличные шествия и демонстрации.***

Конституция РФ признает право граждан мирно, без оружия собираться, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Правовые основы реализации этого права содержатся в Конституции РФ (ст. 31), Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>1</sup>. Данный Закон устанавливает права и обязанности организатора и участников мероприятия; порядок уведомления органа исполнительной власти или органа местного самоуправления о проведении публичного мероприятия, порядок приостановления и прекращения публичного мероприятия, право на обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих право граждан на проведение публичного мероприятия, и многое другое.

Организаторами публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ (организатором демонстраций, шествий и пикетирований – гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний – 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Организаторами публичного мероприятия не могут быть:

- лица, признанные судом недееспособными либо ограниченно дееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;
- политические партии, общественные и некоммерческие организации, религиозные объединения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

Публичное мероприятие в соответствии со ст. 8 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» может проводиться в любых пригодных для его целей местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данной акции.

Организатор публичного мероприятия обязан подать уведомление о проведении публичного мероприятия, в котором органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка.

---

<sup>1</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

Уведомление подается его организатором в письменной форме в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до проведения публичного мероприятия.

Согласно Конституции РФ и международным документам, право на свободу собраний может быть ограничено только федеральным законом и 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 (например, в случае введения режима чрезвычайной ситуации или военного положения).

Поскольку массовые акции проводятся в уведомительном порядке, отказать организаторам в проведении мероприятия, если для его проведения выбрано место, допустимое ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», нельзя.

Законодательством РФ не только закреплено право граждан на проведение мирных массовых акций, но и установлена ответственность лиц, препятствующих проведению собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

### *Статья 30*

***1. В Республике Адыгея граждане Российской Федерации имеют право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через избранных ими представителей. Такое право обеспечивается выборностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, референдумами и иными формами демократии.***

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

***2. В Республике Адыгея граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.***

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

***3. Гражданин Российской Федерации имеет право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, а также должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированный ответ.***

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

1. Комментируемая статья посвящена политическим правам граждан. В пункте 1 раскрывается в общем плане сущность основного политического права граждан: участвовать в управлении делами государства. Управление делами государства охватывает все его органы, включая органы представительной, исполнительной, судебной власти, указываются также способы, гарантирующие обеспечение вышеуказанных прав.

Право граждан участвовать в управлении делами государства неразрывно связано с принципом народовластия – одним из основных принципов конституционного строя России.

Оно юридически обеспечивает реализацию данного принципа, включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений, в сферу политики. Тем самым преодолевается отчуждение граждан от государства. Непосредственное участие граждан в управлении делами государства осуществляется посредством

их волеизъявления на выборах, референдумах, а также личного участия в работе законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления.

Конституция непосредственно не определяет содержание и порядок реализации этих прав. Федеральный законодатель устанавливает общенациональные избирательные стандарты в силу того, что регулирование прав и свобод, включая избирательные права, отнесено Конституцией РФ к ведению Федерации, а также регламентирует порядок формирования федеральных органов власти. Субъекты РФ самостоятельны в установлении системы своих органов власти и определении порядка их формирования, что составляет предмет их конституции (уставов) и избирательных законов, но в соответствии с общими принципами организации системы органов власти и местного самоуправления в РФ.

В Республике Адыгея путем выборов сформированы органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Граждане РА участвуют в выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы РФ.

Право участвовать в управлении делами государства в соответствии с комментируемой нормой принадлежит только гражданам РФ. Данное положение вытекает из общепризнанных принципов и норм международного права. В частности, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах содержится положение, согласно которому каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений должен иметь право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей. Юридическая природа выборов состоит в том, что народ, выбирая своих представителей, уполномочивает их на осуществление принадлежащей ему государственной власти. Таким образом, именно выборы, посредством которых избираются и формируются органы государственной власти, позволяют реализовать конституционное право граждан на участие в управлении делами государства.

2. В соответствии с ч. 2 граждане имеют равный доступ к государственной службе. Данное конституционное положение соответствует Конституции РФ и п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Принцип равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации. Не допускается установление при приеме на государственную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, национальности, языка, пола, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и профессиональным союзам, а равно других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовленность которых отвечает требованиям по соответствующей должности.

Вопросы организации государственной гражданской службы Республики Адыгея и правовое положение государственных гражданских служащих Рес-

публики Адыгея регулирует Закон РА «О государственной гражданской службе Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

Согласно ст. 11 указанного Закона правом поступления на государственную службу наделяются граждане РФ, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям к соответствующим должностям государственной службы. Предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет. Замещение должности гражданской службы гражданским служащим по достижении им возраста 65 лет (предельного возраста пребывания на гражданской службе) не допускается.

В соответствии с Положением о федеральной государственной службе от 22.12.1993 гражданин не может быть принят на государственную службу в случаях: признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; лишения его судом права занимать государственные должности в течение определенного срока; наличия в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего выполнению должностных полномочий, в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья установлены для соответствующих должностей; наличия близкого родства или свойства (родители, супруги, их братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или непосредственной подконтрольностью одного другому; в других случаях, установленных законом.

3. Комментируемый пункт закрепляет право граждан обращаться лично или письменно от своего имени или коллективно в государственные органы или органы местного самоуправления. Значение этого права состоит в возможности для граждан продолжать воздействие на сформированные ими государственные органы и органы местного самоуправления. Тем самым обеспечивается обратная связь власти и граждан, возможность для власти оперативно реагировать на экономические, социальные, политические потребности общественных объединений, коллективов и отдельных граждан.

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Кроме того, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами (ч. 1 ст. 1). По типу обращение может быть предложением, заявлением или жалобой. Указанный закон устанавливает необходимые требования к обращению (ст. 7), гарантирует безопасность гражданина в связи с его обращением (ст. 6), устанавливает сроки мотивированных ответов на обращение граждан (ст. 12) и многое другое.

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 04.08.2005 г. № 352 // СЗ РА. 2005. № 8. Ст. 413.

<sup>2</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Следует упомянуть о том, что с принятием ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» признан утратившим силу Закон Республики Адыгея от 07.07.2003 № 64 «Об обращениях граждан» (Законом РА от 07.07.2007 № 92<sup>1</sup>).

Наряду с этим учрежденный в РА институт Уполномоченного по правам человека дополняет уже существующие средства защиты прав и свобод граждан. Так, Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории Российской Федерации, на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, нарушающие, по мнению заявителя, его права и свободы (ч. 1 ст. 12 Закона РА «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея»<sup>2</sup>).

### *Статья 31*

***1. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти Республики Адыгея и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.***

***2. Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с восемнадцати лет.***

***(статья 31 в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)***

1. Пункт 1 комментируемой статьи закрепляет три конкретных политических права: избирать, быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме.

Участие в свободных выборах на основе равного и прямого избирательного права по смыслу статьи 31 Конституции составляет основу права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, без чего это право теряет свое реальное содержание.

Конституционные нормы, закрепляющие принцип свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, активное и пассивное избирательное право как важнейший элемент правового статуса гражданина в демократическом обществе и обязанность государства обеспечить равенство избирательных прав граждан на всей территории РФ, образуют конституционно-правовой фундамент избирательного законодательства РФ.

Провозглашая право на свободные выборы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод обязывает государство проводить с различной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (ст. 3 протокола № I).

Конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления – как одно из неотчуждаемых прав гражданина – является по своей юридической природе индивидуальным.

<sup>1</sup> О признании утратившими силу некоторых законов Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 07.07.2007 г. № 92 // Советская Адыгея. 2007. № 112–113.

<sup>2</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея: Закон Республики Адыгея от 13.02.2008 г. № 148 // СЗ РА. 2008. № 2. Ст. 74.

Вместе с тем в реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса.

Нормативное регулирование избирательных отношений на уровне Федерации установлено в Федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>; «О политических партиях»<sup>2</sup>; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>; «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»»<sup>4</sup>.

На региональном уровне к таким законам следует отнести Законы РА: «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>5</sup>; «О местном самоуправлении»<sup>6</sup>; «О выборах главы муниципального образования»<sup>7</sup>; «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования»<sup>8</sup> и др.

Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

В законе о референдуме установлено, что референдум – это всенародное голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме по вопросам государственного значения.

Референдум проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан РФ при тайном голосовании. Граждане РФ имеют право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, а также от других обстоятельств. Правом на участие в референдуме обладают граждане РФ, достигшие 18 лет.

На референдуме участники голосуют по проектам тех или иных решений (актов), которые в результате получают обязательную силу документов государства или местного самоуправления.

В законодательстве РФ закреплены следующие виды референдумов: общероссийские, субъектов РФ и муниципальные; по решению вопросов государственной и муниципальной жизни. Законы о референдуме – вначале российский, а затем и

---

<sup>1</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>2</sup> О политических партиях: Федеральный закон от 11.07. 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>3</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>4</sup> О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: Федеральный закон 10.01.2003 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2003 г. № 2. Ст. 172.

<sup>5</sup> О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 04.08.2005 г. № 351 // СЗ РА. 2005. № 8. Ст. 412.

<sup>6</sup> О местном самоуправлении: Закон Республики Адыгея от 31.03.2005 г. № 294 // СЗ РА. 2005. № 3.

<sup>7</sup> О выборах главы муниципального образования: Закон Республики Адыгея от 12.08.2002 г. № 89 // Советская Адыгея. 2002. № 166–171.

<sup>8</sup> О выборах депутатов представительного органа муниципального образования: Закон Республики Адыгея от 21.06.2005 г. № 326 // СЗ РА. 2005. № 6. Ст. 274.

союзный – были приняты в 1990 г. Всенародное обсуждение важнейших вопросов государственной жизни заменялось всенародным голосованием – более действенным институтом непосредственной демократии.

Свои законы о референдуме приняли некоторые республики и другие субъекты РФ. К сожалению, в Республике Адыгея до настоящего времени не принят закон о референдуме. Ранее действовавший закон о референдуме признан утратившим силу из-за несоответствия федеральному закону.

**2.** Гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, вправе избирать, а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, – быть избранным в органы государственной власти, в выборные органы местного самоуправления.

В настоящее время изменен возрастной ценз для избрания граждан в представительные органы местного самоуправления и установлен 18-летний возраст для избрания.

Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, 30 лет при выборах главы исполнительного органа государственной власти (Президента) субъекта РФ и 21 года при выборах главы местного самоуправления; сроки обязательного проживания на указанной территории не могут превышать одного года.

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, или граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином РФ пассивного избирательного права, связанные с достижением им определенного возраста или со сроком его проживания на определенной территории РФ (соответственно уровню проводимых выборов).

Ограничения, связанные со статусом депутата, в том числе с невозможностью находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, устанавливаются федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

### Статья 32

**1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательства и иной не запрещенной законом экономической деятельности.**

**2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на недобросовестную конкуренцию.**

**1.** Комментируемая статья определяет, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не

запрещенной законом экономической деятельности. В этой статье, применительно к экономической сфере жизни общества, выражен основополагающий принцип правового регулирования общественных отношений, характерный для правового государства: «Все, что не запрещено законом, разрешено (дозволяется)».

Право на предпринимательскую и иную не запрещенную законом деятельность с использованием своих способностей и имущества предоставляется гражданам РФ, лицам без гражданства, лицам с двойным гражданством. В связи с этим в тексте Конституции РА используется термин «каждый».

Фактически в Конституции РА получил закрепление общепринятый международный подход к основным правам человека в сфере трудовой самореализации, основанный на принципах свободы ассоциации, отмены принудительного труда и защиты от дискриминации в данной сфере. По сути, право на свободу предпринимательской деятельности и свободу труда – особая форма свободы личности: экономическая свобода.

Регулируются отношения в сфере осуществления предпринимательской деятельности, в первую очередь, ГК РФ, федеральными законами и международными договорами. Ограничения могут быть для государственных служащих; для лиц, которым запрещено заниматься той или иной профессиональной деятельностью в качестве наказания и т.д. Все эти ограничения закреплены в законах, и любой произвол и нарушения прав могут быть обжалованы в суд. Законодательство регулирует виды и формы предпринимательской деятельности, определяет права и обязанности юридических и физических лиц и т.д. Нарушение права на данный вид деятельности, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности может быть наказано в соответствии со ст. 169 УК РФ.

2. Свобода предпринимательской деятельности несовместима со злоупотреблениями предпринимателя, связанными с его доминирующим положением на рынке, с соглашениями хозяйствующих субъектов, ограничивающими конкуренцию, а также с созданием условий для недобросовестной конкуренции. Не допускается использование гражданских прав для ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке (ст. 10 ГК РФ).

Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»<sup>1</sup> содержит нормы, направленные на предупреждение, ограничение и пресечение такой деятельности, недобросовестной конкуренции на товарных рынках.

Права субъектов экономической деятельности на финансовых рынках и рынках ценных бумаг установлены Федеральным законом «О рынке ценных бумаг»<sup>2</sup>, другими федеральными законами.

Запрещается изъятие товаров из обращения для создания или поддержания дефицита на рынке либо повышения цен.

Обеспечение государственного контроля и регулирование предпринимательской деятельности субъектов естественных монополий определяется Федеральным зако-

<sup>1</sup> О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: Закон РСФСР от 22.03.1991 г. № 948-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. С. 410–422.

<sup>2</sup> О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

ном «О естественных монополиях»<sup>1</sup> и изданными в его развитие указами Президента Российской Федерации, а также иными правовыми актами.

### Статья 33

**1. Право частной собственности охраняется законом.**

**2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.**

**3. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются законом.**

**4. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.**

**5. Право наследования гарантируется.**

1. Право частной собственности и его охрана предполагают право индивида самому или совместно с другими лицами – физическими и (или) юридическими – создавать в установленных законом порядке и формах хозяйственные общества и товарищества, организация и деятельность которых регламентируются ГК РФ и изданными в соответствии с ним специальными законами. Такие общества и товарищества, выступающие в качестве юридических лиц (гл. 4 ГК РФ), в то же время, как и сам индивид, являются частными лицами, и их собственность является частной собственностью. Частной собственностью является и собственность предприятий, созданных юридическими лицами.

2. Все субъекты права собственности юридически равны перед законом. Каждый вправе иметь на праве собственности любое имущество – движимое и недвижимое, предметы потребления и средства производства.

Под владением понимается фактическое обладание принадлежащей собственнику вещь (имуществом) или, как принято иногда говорить, «фактическое обладание вещью». Под пользованием понимается извлечение из имущества его полезных свойств, под распоряжением – законная возможность полной или частичной передачи прав на него другим лицам. Правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом регулируются и охраняются гражданским законодательством.

Согласно Конституции РФ каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35); в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8); каждый имеет право на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34).

По смыслу названных положений термином «имущество» охватывается любое имущество, связанное с реализацией права частной и иных форм собственности, в

<sup>1</sup> О естественных монополиях: Федеральный закон от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

том числе имущественные права, включая полученные от собственника права владения, пользования и распоряжения имуществом, если эти имущественные права принадлежат лицу на законных основаниях. Реализация имущественных прав осуществляется на основе общеправовых принципов неприкосновенности собственности и свободы договора, предполагающих равенство, автономию воли и имущественную самостоятельность участников гражданско-правовых отношений, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

3. Права владения, пользования и распоряжения имуществом и вытекающая из ст.ст. 8, 34, 35 Конституции РФ свобода договоров участников гражданского оборота, включая определение оснований и порядка их возникновения, изменения и прекращения, а также соответствующий объем защиты и правомерных ограничений, как следует из ст. 71 (п. «в») и 76 (ч. 1) Конституции РФ, регулируются законом. Причем как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ, в частности с ее статьей 55 (ч. 3), которая устанавливает, 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. Ограничения права собственности, имущественных прав, а также свободы договора в гражданско-правовом обороте должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно значимым целям защиты соответствующих прав и законных интересов и основываться на законе.

4. Лишение лица его имущества возможно только по решению суда и может иметь место только в предусмотренных законом случаях (п. 2 ст. 235 ГК РФ). Это возможно либо в порядке конфискации в виде наказания за совершенное правонарушение, либо в порядке реквизиции для государственных нужд (в случае, например, стихийного бедствия или иного чрезвычайного происшествия или специальных обстоятельств). Конфискация в качестве наказания осуществляется безвозмездно (ст. 243 ГК РФ). При реквизиции собственнику возмещается стоимость изъятого имущества, причем оценка может быть им оспорена в суде, а при прекращении действия обстоятельств, вызвавших необходимость реквизиции, он может требовать по суду возвращения сохранившегося имущества (ст. 242 ГК РФ).

Детальная регламентация права собственности содержится в ГК РФ.

5. Под наследованием понимается переход имущества умершего физического лица. Наследование по закону имеет место, если оно не изменено завещанием. Наследниками по завещанию могут быть как физические, так и юридические лица и государство. Гражданский кодекс содержит нормы, которые подробно регламентирует институт наследования.

#### Статья 34

***1. Каждый имеет право на труд, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Это право обеспечивается бесплатным профессиональным обучением, повышением квалификации, развитием системы трудоустройства, а также защитой от безработицы.***

**2. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.**

**3. Признается право на индивидуальные и коллективные споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.**

*(в ред. Закона РА от 11.12.2006 № 41)*

**4. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору (контракту) гарантируются установленные федеральным законом и законом Республики Адыгея продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.**

*(в ред. Закона РА от 11.12.2006 № 41)*

1. Комментируемая статья провозглашает свободу труда. Свобода труда проявляется в предоставлении возможности свободно распоряжаться своими способностями к труду. Человек может трудиться в избранной им сфере деятельности или отказаться от участия в труде. Конституцией не предусмотрена обязанность трудиться. Соответственно незанятость граждан не может служить основанием для привлечения их к административной и иной ответственности.

Право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию не предполагает обязанность государства обеспечить получение работы по избранной профессии, роду деятельности и не гарантирует гражданину право на занятие конкретной должности. Гражданин может свободно выбирать вид трудовой деятельности. Это может быть предпринимательство, работа на основе гражданско-правовых договоров (подряда, поручения, оказания услуг), работа по трудовому договору.

В сфере трудовых отношений свобода труда проявляется в договорном характере труда. Единственным основанием для возникновения трудового отношения является соглашение сторон – трудовой договор.

В рамках трудового договора по соглашению работника и работодателя определяется трудовая функция, которую обязуется выполнить работник, дата начала работы, место работы, условия труда. Реализуя право на труд, работник вправе расторгнуть трудовой договор по собственной инициативе в любое время. Единственное требование, которое необходимо выполнить, это письменное предупреждение работодателя за две недели.

Свобода труда предполагает обеспечение каждому возможности на равных правах с другими гражданами условий и без какой-либо дискриминации вступать в трудовые отношения, реализуя свои способности к труду. Применение принципа равенства исключает возможность проявления разных требований к лицам, выполняющим одинаковые по содержанию трудовые обязанности.

Данная статья Конституции базируется на международных актах, закрепляющих права и свободы человека. Среди них Всеобщая декларация прав человека (1948)<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)<sup>1</sup>, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950)<sup>2</sup> и т.д.

Международные акты, предусматривающие право на труд, не связывают его с получением гарантированной работы. Акцент делается на предоставление каждому возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который человек свободно выбирает или на который свободно соглашается.

Наряду с этим подчеркивается необходимость содействия поиску работы, создания условий для повышения уровня занятости. Государство разрабатывает и реализует программы профессионально-технического обучения и подготовки, борьбы с безработицей и т.д.

В Республике Адыгея учреждено профильное Управление государственной службы занятости населения и принята целевая программа «Содействие занятости населения Республики Адыгея» на 2008–2010 годы, целью которых является содействие занятости населения, борьба с безработицей.

Государство обеспечивает бесплатный доступ к службам по трудоустройству рабочей силы, организует бесплатную профессиональную ориентацию, общеобразовательную и профессиональную подготовку, а также переподготовку и повышение квалификации, бесплатное содействие в подборе подходящей работы и т.д.

В целях регулирования вопросов охраны труда на территории Республики Адыгея принят и действует Закон РА «Об охране труда»<sup>3</sup>.

Согласно ст. 2 указанного Закона, законодательство Республики Адыгея об охране труда основывается на Конституции РФ, ТК РФ, федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ, Конституции РА и состоит из Закона РА «Об охране труда» и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Республики Адыгея.

Кроме того, государственное управление охраной труда на территории Республики Адыгея осуществляет орган исполнительной власти Республики Адыгея, ведающий вопросами охраны труда (ч. 2 ст. 4 Закона РА «Об охране труда»). В соответствии с Постановлением Кабинета Министров РА от 26.12.2005 № 209 Министерство труда и социального развития Республики Адыгея является органом исполнительной власти Республики Адыгея, обеспечивающим реализацию государственной политики в области труда и социальной защиты населения Республики Адыгея.

2. Основополагающие права человека в сфере труда включают также право на справедливые и благоприятные условия труда. В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (1966) право каждого на справедливые и благоприятные условия труда содержит:

– условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни;

<sup>1</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

<sup>2</sup> О защите прав человека и основных свобод: Европейская конвенция 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. С. 677–740.

<sup>3</sup> Об охране труда: Закон Республики Адыгея от 16.11.1998 г. № 100 // Советская Адыгея. 1998. № 231–232.

– вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся справедливую зарплату.

Каждому гарантируется вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Трудовой кодекс РФ конкретизирует конституционные положения о труде и предусматривает комплекс гарантий, обеспечивающих реализацию этого права (ст.ст. 2, 37, 112, 219, 220 ТК РФ).

В целом государство гарантирует работнику определенные Конституцией условия труда и требует от работодателя их соблюдения. И если эти требования не обеспечиваются, работодатель несет ответственность вплоть до уголовного преследования.

**3.** Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры – право работников, направленное на защиту своих прав и интересов в порядке, установленном федеральным законодательством. Для индивидуальных трудовых споров порядок разрешения определен главой 60 ТК РФ, а также ГПК РФ. Эти споры рассматриваются комиссиями по трудовым спорам, образуемыми организациями, мировыми судьями и районными судами. Коллективные трудовые споры, в отличие от индивидуальных, рассматриваются в примирительном порядке в соответствии со ст. 401 ТК РФ.

Одним из способов разрешения коллективного трудового спора федеральное законодательство признает забастовку – временный добровольный отказ работников от исполнения трудовых обязанностей в целях разрешения коллективного трудового спора (ст. 398 ТК РФ). Европейская социальная хартия (ст. 6) обязывает государства признавать право работников и предпринимателей на коллективные действия в случае конфликта интересов, включая право на забастовку.

**4.** Гарантиями права на отдых является установление максимальной продолжительности рабочего времени (не более 40 часов в неделю); видов времени отдыха, к которым в соответствии с Трудовым кодексом относятся:

- перерывы в течение рабочего дня (смены);
- ежедневный (междусменный) отдых;
- выходные дни (еженедельный непрерывный отдых);
- нерабочие праздничные дни;
- отпуска.

Ежегодный отпуск продолжительностью не менее 28 календарных дней предоставляется всем работникам с сохранением места работы (должности) и средней заработной платы.

Трудовой кодекс РФ установил лишь нижний предел продолжительности ежегодного отпуска. Однако сам работодатель за счет собственных средств может устанавливать ежегодные оплачиваемые отпуска большей продолжительности.

Трудовым законодательством предусмотрены ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, работникам за особый характер работы, работникам с ненормированным рабочим днем, работникам лесной промышленности и лесного хозяйства, чернобыльцам и другим категориям работников.

По общему правилу при пятидневной рабочей неделе выходным днем являются суббота и воскресенье. При шестидневной рабочей неделе выходным днем считается воскресенье. Оба выходных дня по общему правилу должны предоставляться подряд. На практике работодатели единоличным решением иногда переносят выходной день для работников на другой день. Это нарушение действующего законодательства, т.к. правом переноса выходного дня наделено лишь Правительство РФ, которое издает каждый раз специальные постановления по данному вопросу.

Учитывая сложившиеся исторические традиции и практику проведения праздничных дней и памятных дат, их важное общественно-политическое значение, в Республике Адыгея принят Закон РА «О праздничных днях и памятных датах»<sup>1</sup>, устанавливающий праздничные дни и памятные даты в республике.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона РА «О праздничных днях и памятных датах» в Республике Адыгея отмечаются праздничные дни, установленные законодательством Российской Федерации, а также 5 октября – День образования Республики Адыгея.

Кроме того, нерабочим праздничным днем в республике является день религиозного праздника Ураза – Байрам, дата проведения которого ежегодно устанавливается распоряжением Главы РА (ст. 2 Закона РА «О праздничных днях и памятных датах»).

### Статья 35

**1. Семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства. Государство проявляет заботу о семье путем создания и развития детских дошкольных учреждений, предоставления льгот и пособий многодетным семьям и других видов помощи семье. Труд по воспитанию детей является основанием для социального обеспечения в соответствии с законом.**

**2. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны проявлять заботу о нетрудоспособных родителях.**

**3. Почтительное отношение младших к старшим и уважительное отношение старших к младшим – священный долг каждого.**

1. Защита материнства, детства, отцовства и семьи носит комплексный характер и обеспечивается путем принятия государством мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержки, обеспечению семейных прав граждан.

Защита материнства является одной из приоритетных задач Российской Федерации. В настоящее время женщины особенно остро нуждаются в поддержке со стороны государства. Это обусловлено социально-экономическими проблемами, которые оказали негативное влияние на многие аспекты развития семьи, материнства и детства.

Нормы об охране материнства, детства, семьи содержатся в трудовом, семейном, уголовном и других отраслях права.

Трудовое законодательство РФ включает нормы об особенностях регулирования труда женщин, лиц с семейными обязанностями, работников в возрасте до 18 лет.

<sup>1</sup> О праздничных днях и памятных датах: Закон Республики Адыгея от 14.02.1995 г. № 168-1 // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1995. № 15.

Применение труда женщин на тяжелых работах, работах с вредными или опасными условиями труда, на подземных работах ограничивается. Беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте 1,5 года, переводятся на другую работу, исключающую воздействие неблагоприятных факторов.

Трудовой кодекс РФ предусматривает предоставление отпуска по беременности и родам – 70 (при многоплодной беременности – 84) календарных дней до родов и 70 после родов (при осложненных родах – 86, а при рождении двух и более детей – 110) календарных дней с выплатой пособия по государственному социальному страхованию.

При рождении ребенка женщина получает право на единовременное пособие. По заявлению женщины ей предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста с выплатой пособия по государственному социальному страхованию. По усмотрению семьи такие отпуска могут быть использованы (полностью или частично) не только матерью, но и другими членами семьи.

Законодательство РФ предусматривает и другие льготы. Так, Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>1</sup> определил порядок предоставления и использования материнского капитала. Право на дополнительные меры государственной поддержки (семейный капитал) приобретают женщины, родившие (усыновившие) второго, третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2007 года, а также мужчины, являющиеся единственным усыновителем второго, третьего ребенка или последующих детей, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу с 1 января 2007 года.

Материнский (семейный) капитал может быть использован для улучшения образования ребенка; формирования накопительной части трудовой пенсии для женщины.

К базовым законам, закрепляющим право детей в России, относятся Конституция РФ, Семейный кодекс РФ и Федеральные законы: «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>2</sup>; «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>3</sup>.

Многие субъекты РФ – и в том числе Республика Адыгея – приняли свои нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы охраны семьи, материнства, отцовства и детства. Так, Закон РА «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»<sup>4</sup> (ред. от 01.04.2009) устанавливает дополнительное единовременное пособие при рождении первого ребенка – 1000 рублей, при рождении второго – 1600 рублей, при рождении третьего – 2200 рублей и последующих детей доплата возрастает на 600 рублей (ч. 2 ст. 5).

В соответствии со ст. 7 указанного Закона за счет средств республиканского бюджета многодетным семьям устанавливаются меры социальной поддержки: денежная выплата в размере 30 процентов оплаты коммунальных услуг; бесплатная выдача ле-

<sup>1</sup> О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 19.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

<sup>3</sup> О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

<sup>4</sup> Об охране семьи, материнства, отцовства и детства: Закон Республики Адыгея от 28.09.1994 г. № 117-1 // Советская Адыгея. 2005. № 231–233.

карств, выписанных по рецептам врачей детям в возрасте до шести лет; бесплатный проезд для учащихся общеобразовательных школ, профессиональных учебных заведений на транспорте общего пользования городского сообщения, а также пригородного и междугородного сообщения в границах соответствующего муниципального района.

В целях возрождения и укрепления престижа семьи, семейных традиций, родительского авторитета, восстановления приоритета семейного воспитания в Республике Адыгея отмечаются: День семьи в РА – 15 мая 2009 года; День защиты детей – 1 июня; День матери – последнее воскресенье ноября (ст. 12 Закона РА «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»).

Кроме этого, в Республике Адыгея приемным родителям, взявшим на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, выплачивается ежемесячное денежное содержание в размере одной тарифной ставки 14 разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, предусмотренное для воспитателей детских домов, на каждого взятого на воспитание ребенка (ч. 1 ст. 2 Закона РА «О размере оплаты труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье в зависимости от количества взятых на воспитание детей»)<sup>1</sup> (в ред. от 08.12.2009).

**2.** Конституционная обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях включает в себя обязанность детей поддерживать родителей, а при необходимости и содержать их.

При отказе в помощи необходимые средства (алименты) могут быть взысканы по суду. При этом размер алиментов, взыскиваемых с каждого из детей определяется судом исходя из материального и семейного положения родителей и детей, и других заслуживающих внимание интересов сторон в твердой денежной сумме, подлежащей уплате ежемесячно (ч. 3 ст. 87 СК РФ).

**3.** Пункт 3 ст. 35 Конституции РА нормативно закрепляет издревле сложившееся в адыгском обществе правило поведения (Адыгэ Хабзэ). В сущности, почтительное отношение к старшему поколению и уважительное отношение старших к младшим – одно из первых правил в этом неписаном сборнике, которое законодатель решил закрепить в нормативном акте.

Применительно к нормативно-правовой интерпретации этого правила п. 3 ст. 35 Конституции РА следует, прежде всего, понимать аналогию нормы ч. 2 ст. 38 Конституции РФ, то есть «забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей» (здесь – забота о младших поколениях – обязанность старших, т.е. законодатель немного расширил правило российской Конституции).

Забота же младших поколений о старших, в первую очередь, затрагивает морально-этические устои общества. О духовном состоянии общества можно судить по его отношению к потребностям лиц старшего поколения. Забота совершеннолетних трудоспособных детей о своих родителях – одна из граней усвоения этих общечеловеческих ценностей и проявление преемственности поколений. Зачастую доброе, участливое отношение к старшему поколению, моральная поддержка их в трудных жизненных ситуациях, в случае болезни означают для них больше, чем материальная помощь.

---

<sup>1</sup> О размере оплаты труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье в зависимости от количества взятых на воспитание детей: Закон Республики Адыгея от 12.11.1997 г. № 56 // СЗ РА. 1997. № 11.

Статья 36

**1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.**

**2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.**

**3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.**

1. Право на социальное обеспечение относится к основным правам и свободам человека и гражданина и гарантируется не только на конституционном уровне, но и в международном праве (ст. 22 Всеобщая декларация прав человека (1948)<sup>1</sup>; ст. 9 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966)<sup>2</sup>).

Социальный характер государства, установленный ч. 1 ст. 7 Конституции РФ в качестве основы конституционного строя предполагает заботу о тех членах общества, которые в силу ограниченных возможностей, вызванных различными жизненными факторами, оказываются временно или постоянно неспособными создать необходимый уровень жизнеобеспечения для себя и нетрудоспособных членов семьи.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ).

Пенсионное законодательство предусматривает различные виды пенсий: по возрасту; за выслугу лет; по инвалидности; по случаю потери кормильца; социальные пенсии. Все они устанавливаются в виде периодических денежных выплат. Социальное обеспечение по возрасту происходит, в основном, в виде выплаты пенсий. Закон устанавливает пенсионный возраст для мужчин с 60 лет, а для женщин с 55 лет, связывая размер пенсии со стажем работы. В связи с особыми условиями труда и по другим установленным законом основаниям пенсии назначаются и с более раннего возраста. Основанием для получения пенсии является и инвалидность, под которой понимается постоянная или на длительный срок потеря трудоспособности. В случае смерти или безвестного отсутствия лица его несовершеннолетним детям, нетрудоспособному супругу и иждивенцам назначается пенсия в связи с потерей кормильца.

Для обеспечения гарантий стабильного повышения жизненного уровня одной из наиболее незащищенных категорий граждан РФ – пенсионеров – в декабре 2001 г. принят пакет законов по пенсионной реформе. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»<sup>3</sup> устанавливает новый порядок расчета и выплаты трудовых пенсий. Федеральный закон «О государственном пенсионном

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

<sup>2</sup> Об экономических, социальных и культурных правах: Международный пакт 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

<sup>3</sup> О трудовых пенсиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4920.

обеспечении в Российской Федерации)<sup>1</sup> распространяется на тех, кому пенсии выплачиваются из федерального бюджета – государственных служащих, граждан, утративших здоровье при прохождении военной службы, в результате радиационных и техногенных катастроф. Принятый в этом же пакете базовый реформаторский Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»<sup>2</sup> регулирует отношения между сторонами, участвующими в обязательном пенсионном страховании, – застрахованным лицом, работодателем, перечисляющим за него пенсионные взносы, и Пенсионным фондом РФ, аккумулирующим эти взносы и производящим выплату пенсий.

Социальные денежные выплаты могут заменяться либо дополняться иными формами социального обеспечения – содержанием в нуждающихся в этом лиц в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, детских домах, интернатах для детей, лишенных попечения родителей, социальным обслуживанием на дому и др.

Система социального обслуживания граждан получила законодательное закрепление в Федеральных законах «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»<sup>3</sup>; «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>4</sup>; «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»<sup>5</sup>; «О государственной социальной помощи»<sup>6</sup>. В порядке их реализации принят ряд подзаконных актов федеральных органов исполнительной власти, а также законов и подзаконных актов субъектов РФ.

Так, в Республике Адыгея осуществляется дополнительная поддержка некоторых категорий граждан: инвалидов, детей-сирот, ветеранов, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, малоимущих семей. Указанные категории граждан получают социальную помощь из средств республиканского бюджета в соответствии с Законами РА: «О ежегодной денежной выплате отдельным категориям жителей Республики Адыгея, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и их семьям»<sup>7</sup>; «О государственной социальной помощи в Республике Адыгея»<sup>8</sup>; «О предоставлении компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям

<sup>1</sup> О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

<sup>2</sup> Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

<sup>3</sup> О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

<sup>4</sup> О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>5</sup> Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

<sup>6</sup> О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

<sup>7</sup> О ежегодной денежной выплате отдельным категориям жителей Республики Адыгея, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и их семьям: Закон Республики Адыгея от 18.12.2007 г. № 133 // СЗ РА. 2007. № 12. Ст. 1072.

<sup>8</sup> О государственной социальной помощи в Республике Адыгея: Закон Республики Адыгея от 05.02.2001 г. № 221 // Советская Адыгея. 2001. № 29.

граждан в Республике Адыгея»<sup>1</sup>; «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Республики Адыгея»<sup>2</sup>; «О социальном обслуживании населения»<sup>3</sup>; «О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>4</sup>.

2. Социальная поддержка нуждающихся в ней граждан осуществляется также путем выплаты социальных пособий. В этой сфере действуют нормативные правовые акты: ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>5</sup>; ФЗ «О погребении и похоронном деле»<sup>6</sup> и некоторые другие.

Социальные пособия представляют собой денежные выплаты, предоставляемые в целях компенсации временно утраченного заработка либо дополнительных трудовых и иных законных расходов лиц (семей) в целях социальной поддержки при повышенных расходах, связанных, как правило, с рождением и воспитанием детей. Законодательством Российской Федерации установлены различные виды пособий: по временной нетрудоспособности (в случае болезни, ухода за больным членом семьи и т.п.); по беременности и родам; ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; единовременное пособие по случаю рождения ребенка; пособие по безработице; пособие гражданам, имеющим детей; пособие на погребение и др.

Дополнительные по сравнению с установленными законодательством социальные льготы могут закрепляться также в коллективных договорах и соглашениях, в трудовых договорах с учетом экономических возможностей предприятия.

3. Социальное страхование является формой социальной защиты экономически активного населения от различных рисков, связанных с потерей работы, трудоспособности и доходов, связанных с потерей работы, трудоспособности и доходов на основе коллективной солидарности возмещения ущерба. Особенность социального страхования – финансирование из специализированных внебюджетных фондов, формируемых из целевых взносов работодателя и работников при поддержке государства. Социальное страхование имеет две формы: обязательное общее страхование и обязательное профессиональное страхование. Обязательное общее страхование распространяется на всех без исключения лиц, работающих по трудовому договору или контракту. Обязательное профессиональное страхование распространяется на лиц, занятых на работах, связанных с повышенным травматизмом, особо опасными и неблагоприятными условиями труда. Добровольное социальное страхование как дополнительное социальное страхование призвано обеспечить более полную и

<sup>1</sup> О предоставлении компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Адыгея: Закон Республики Адыгея от 31.12.2004 г. № 276 // СЗ РА. 2004. № 12. Ст. 672.

<sup>2</sup> О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 30.12.2004 г. № 278 / СЗ РА. 2004. № 12. Ст. 674.

<sup>3</sup> О социальном обслуживании населения: Закон Республики Адыгея от 12.12.2005 г. № 387 // СЗ РА. 2005. № 12. Ст. 628.

<sup>4</sup> О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Закон Республики Адыгея от 25.05.2005 г. № 319 // Советская Адыгея. 2005. № 106.

<sup>5</sup> О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 23. Ст. 2689.

<sup>6</sup> О погребении и похоронном деле: Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

своевременную защиту социальных страховых рисков. Этот вид страхования имеет договорную основу и регулируется преимущественно нормами трудового, гражданского права. Договор страхования может заключаться работодателем либо самим гражданином, заинтересованным в дополнительной страховой защите. Добровольное страхование, кроме того, может обеспечивать защиту от социальных страховых рисков тех граждан, которые не подлежат отдельным видам социального страхования в обязательном порядке (страхование от несчастных случаев, болезней и т.п.).

Конституционное закрепление поощрения благотворительности имеет важное значение для социальной поддержки и защиты граждан, улучшения материального положения малообеспеченных, социальной реабилитации безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы.

Развитию благотворительности и созданию благотворительных фондов служит ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»<sup>1</sup>. Он устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, возможные формы её поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации. По закону благотворительной деятельностью признается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

### *Статья 37*

***1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.***

***2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.***

***3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными нормами.***

1. Жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления регулируемых жилищным законодательством прав, а также на признании равенства участников жилищных правоотношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями.

---

<sup>1</sup> О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Граждане, осуществляя жилищные права и вытекающие из жилищных отношений обязанности, не должны нарушать права, свободы и законные интересы других граждан.

Для проживания граждан предназначаются различные виды жилых помещений, к которым относятся жилой дом, часть жилого дома; квартира, часть квартиры; комната (ч. 1 ст. 16 ЖК).

Никто не может быть произвольно лишен жилища ни органами власти и управления, ни судебно-прокурорскими органами, ни хозяйствующими субъектами, ни должностными лицами или работниками предприятий, учреждений и организаций, ни арендатором или нанимателем, ни собственником жилого дома или квартиры, ни членом жилищно-строительного (жилищного) кооператива и совместно с ним проживающими лицами, ни иными гражданами. Ограничение жилищных прав, как и других, возможно в исключительных случаях, предусмотренных Конституцией (ст. 55), и лишь в силу федерального закона и 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.

Нарушение права на жилище может быть обжаловано в суде.

Основания и порядок выселения граждан из занимаемого ими жилого помещения установлены законом. Законные владельцы жилого помещения вправе истребовать занимаемое ими жилое помещение из чужого незаконного владения, они вправе требовать устранения всяких нарушений их права на жилище, даже если эти нарушения не связаны с лишением права собственности, владения и пользования. Постоянные пользователи могут защищать свои жилищные права также против собственника жилого помещения.

2. Пункт 2 ст. 37 закрепляет новую роль государства и органов местного самоуправления на рынке жилья, которая сведена к содействию жилищному строительству и его поощрению, как любых форм собственности, а также юридическому регулированию отношений, связанных с удовлетворением жилищных потребностей общества, определению состава жилищного фонда социального использования для социально незащищенных слоев населения и других лиц.

Поскольку в соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в республике принята целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Республике Адыгея» на 2006–2010 годы, которая разработана согласно федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ № 865<sup>1</sup>, и входящей в нее подпрограммой «Обеспечение жильем молодых семей».

Программа направлена на реализацию приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», который предполагает формирование системы оказания бюджетной поддержки определенным категори-

---

<sup>1</sup> О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы: постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2005 г. № 865 // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 694.

ям граждан при приобретении жилья, в том числе на оплату первого взноса при получении ипотечного кредита на приобретение жилья или строительство индивидуального жилья.

Молодые семьи в основном не могут получить доступ на рынок жилья без бюджетной поддержки, даже имея достаточный уровень дохода для получения ипотечного жилищного кредита, поскольку не могут оплатить первоначальный взнос при получении кредита. Как правило, молодые семьи являются приобретателями первого в своей жизни жилья, а значит, не имеют в собственности жилья, которое можно было бы использовать как актив для оплаты первоначального взноса при получении ипотечного кредита, а также молодые семьи еще не имели возможности накопить средства на эти цели. Данная категория населения имеет хорошие перспективы роста заработной платы по мере повышения квалификации, и государственная помощь на оплату первоначального взноса при получении ипотечных жилищных кредитов является для них хорошим стимулом дальнейшего профессионального роста.

3. Малоимущие и другие лица, названные в законах, будут обеспечиваться исходя из принципов прежней системы: сохранится режим предоставления им жилых помещений в соответствии с установленными законом нормами из государственных, муниципальных и других жилищных фондов. Пользоваться предоставленной площадью они смогут на условиях социального найма жилого помещения за доступную квартирную плату либо бесплатно. Предоставление жилых помещений по договору найма в домах государственного или муниципального жилищного фонда, как и прежде, будет осуществляться без оплаты строительной стоимости жилья. Безусловно, обеспечение указанных лиц жильем на таких условиях возможно неоднократно.

Естественно, в Конституции не перечислены все категории граждан, для кого сохранится планово-распределительная система выделения жилья: это должны предусматривать федеральные законы и законы субъектов Федерации как действующие, так и будущие.

Так, ст. 9 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»<sup>1</sup> для инвалидов Великой Отечественной войны и приравненных к ним в установленном порядке лиц, инвалидов труда, а также инвалидов с детства, ветеранов войны, семей погибших при исполнении государственных обязанностей, семей с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума, нуждающихся в улучшении жилищных условий, сохраняет порядок предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма.

Статьей 10 указанного Закона на период перехода к рыночным отношениям для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, сохранен действующий порядок постановки на учет и обеспечения жилыми помещениями. Гражданам, получающим жилье в этих разновидностях жилищного фонда, площадь выделяется в порядке очередности, с учетом имеющих в законе льгот.

На республиканском уровне принят Закон РА «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений муницип-

---

<sup>1</sup> О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации: Закон РФ от 04.07.1991 г. № 1541-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. С. 1092–1095.

ципального жилищного фонда по договору социального найма»<sup>1</sup>, которым устанавливается порядок определения размера дохода и стоимости имущества граждан в целях признания их малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда.

Кроме этого, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил РФ, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, однократно обеспечиваются за счет средств республиканского бюджета Республики Адыгея по месту жительства на территории республики вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм в порядке, предусмотренном Кабинетом Министров РА (ч. 1 ст. 4.1. Закона РА «О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>2</sup> (ред. от 27.02.2008).

### Статья 38

**1. Граждане Республики Адыгея имеют право на экологически безопасные для их жизни и здоровья окружающую природную среду, продукты питания и предметы бытового назначения. Это право обеспечивается экологическим контролем в соответствии с установленными требованиями и стандартами.**

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

**2. Каждый имеет право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями.**

1. Право граждан Республики Адыгея на экологически безопасные для их жизни и здоровья окружающую природную среду, продукты питания и предметы бытового назначения предполагает реальные возможности проживать в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей природной среде, участвовать в подготовке, обсуждении и принятии экологических решений, осуществлять контроль за их реализацией, получать надлежащую экологическую информацию, право на возмещение ущерба.

В комментируемой статье право на благополучную окружающую среду закрепляется за каждым, так как в реализации этого права заинтересованы как все общество и государство, так и все международное сообщество в целом. Реализацию этого права законодатель не связывает с каким-то конкретным обстоятельством (возрастной ценз, национальность, имущественное и должностное положение и т.д.), а только с нахождением на территории РА.

<sup>1</sup> О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений муниципального жилищного фонда по договору социального найма: Закон Республики Адыгея от 03.03.2006 г. № 405 // СЗ РА. 2006. № 3. Ст. 86.

<sup>2</sup> О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Закон Республики Адыгея от 25.05.2005 г. № 319 // СЗ РА. 2005. № 5. Ст. 217.

Термин «окружающая среда» включает в себя как природную среду, так и элементы искусственной среды (жилые строения, промышленные предприятия, каналы, водохранилища и т.п.). Это среда обитания и производственной деятельности человека, все, что окружает и каким-либо образом влияет на него. В результате право человека на благоприятную окружающую среду включает в себя права на благоприятные условия труда, проживания, быта, отдыха, воспитания и обучения, на высокое качество и безопасность продуктов питания, изделий народного хозяйства, а также на природную среду.

Важное место среди экологических прав человека и гражданина занимает право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Согласно Указу Президента РФ от 31.12.1993 № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»<sup>1</sup> право на информацию является одним из фундаментальных прав человека. Возможность получения информации о состоянии окружающей среды, кроме комментируемой статьи, закрепляется другими конституционными нормами и специальным экологическим законодательством: природоресурсным и природоохранным. Так, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды обеспечивается рядом следующих конституционных норм: ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ); поиск, получение, передача, производство и распространение информации любым законным способом (п. 3 ст. 27 Конституции РФ); установление ответственности должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровья людей (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ).

Правовое регулирование вопросов экологии и окружающей природной среды содержится во множестве Федеральных законов: «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>, «Об охране атмосферного воздуха»<sup>3</sup>, «Об отходах производства и потребления»<sup>4</sup>, «О животном мире»<sup>5</sup> и т.д.

Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также

<sup>1</sup> О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию: Указ Президента РФ от 31.12.1993 г. № 2334 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>2</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>3</sup> Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

<sup>4</sup> Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.2008 г. № 89-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>5</sup> О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания (ч. 3 ст. 4 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

В Адыгее около 20 особо охраняемых природных территорий, среди которых есть территории, включенные в Список Всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО: Кавказский государственный природный биосферный заповедник, расположенный на территории трех субъектов Российской Федерации: Краснодарского края, Карачаево-Черкесской Республики и Республики Адыгея и Природный парк «Большой Тхач», расположенный в горной юго-восточной части Республики Адыгея (северный склон Скалистого хребта).

Граждане Республики Адыгея, как и все остальные граждане РФ, обладают широкими полномочиями для реализации своих экологических прав, предполагающими возможность создавать общественные объединения по охране окружающей среды, вступать в такие объединения и фонды, делать взносы; принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях, референдумах по охране окружающей среды; обращаться с письмами, петициями, требовать их рассмотрения; требовать в административном и судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении их деятельности; ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан (ст. 11 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Обязанности по реализации республиканской политики в области природопользования, сохранения биологического разнообразия, использования и охраны водных объектов, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории Республики Адыгея возложены на Управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Адыгея (Постановление Кабинета Министров РА от 29.01.2007 № 10).

**2.** Гражданам принадлежит право на возмещение вреда, причиненного их здоровью и имуществу в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Вред, причиненный негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме (ч. 1 ст. 79 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

В полном объеме осуществляется возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций или отдельных граждан. При определении величины вреда учитываются степень утраты трудоспособности потерпевшего; необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья; затраты на уход за больным; упущенные профессиональные возможности; затраты, связанные с необходимостью изменения места жительства и образа жизни, профессии; потери, связанные с моральными травмами, невозможностью иметь детей или риском иметь детей с врожденной патологией.

При определении ущерба имущества учитываются прямой ущерб, связанный с разрушением и снижением стоимости строений, жилых и производственных помещений, оборудования; упущенная выгода от потери урожая, снижения плодородия почв. Возмещение вреда здоровью граждан производится на основании решения

суда по иску потерпевшего, членов его семьи, прокурора, уполномоченного на то органа государственного управления, общественного объединения. Сумма денежных средств взыскивается с причинителя вреда, а при невозможности его установления – из средств государственных экологических фондов.

Юридические и физические лица вправе предъявлять иски о прекращении экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей среде. Решение суда в этом случае является основанием для прекращения финансирования такой деятельности соответствующими банковскими учреждениями.

### *Статья 39*

***1. Охрана здоровья является обязанностью государства. Государство проводит и поддерживает мероприятия по предупреждению и лечению болезней, обеспечивает оказание общедоступной бесплатной медицинской помощи. Государство принимает меры по развитию частной системы здравоохранения.***

***2. Государство оказывает особое внимание и всемерное содействие охране здоровья матери и ребенка.***

***3. Исключен. – Закон РА от 11.12.2006 № 41.***

1. В ч. 1 ст. 39 закрепляется обязанность государства охранять здоровье каждого человека. Под охраной здоровья понимается совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Обязанность государства охранять здоровье обеспечивается охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи.

Государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Государство гарантирует гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний. Лица, виновные в нарушении этого положения, несут ответственность в соответствии со ст. 17 «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан»<sup>1</sup>.

Гражданам России, находящимся за ее пределами, гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Иностранцам, находящимся на территории России, также гарантируется право на охрану здоровья согласно международным договорам России.

---

<sup>1</sup> Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан: Постановление ВС РФ от 22.07.1993 г. № 5489-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1993. № 33. Ст. 1318.

Лица без гражданства, постоянно проживающие в России, и беженцы пользуются правом на охрану здоровья наравне с российскими гражданами, если иное не предусмотрено международными договорами России. Порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам, лицам без гражданства и беженцам определяется Минздравом России и Министерствами здравоохранения республик в составе Федерации.

Медицинская помощь включает профилактическую, лечебно-диагностическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами, включая выплату пособий по временной нетрудоспособности.

Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского страхования. Общий порядок оказания медико-социальной помощи, а также права граждан при оказании медико-социальной помощи установлены Основами законодательства об охране здоровья граждан от 22.07.1993 № 5487-1.

Граждане реализуют свое право на бесплатную медицинскую помощь на основе страхового медицинского полиса обязательного страхования. При этом объем предоставляемой бесплатной медицинской помощи не может быть меньше объема, установленного базовой программой обязательного медицинского страхования и обусловленного имеющимися экономическими возможностями общества. Однако государственные и муниципальные медицинские учреждения здравоохранения вправе оказывать платные медицинские услуги населению по специальному разрешению соответствующего органа управления здравоохранением (п. 2, 4 Правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями, утвержденных Правительством РФ). Такие услуги предоставляются медицинскими учреждениями в рамках договоров с гражданами или организациями на оказание медицинских услуг работникам и членам их семей и дополняют гарантированный объем, предусмотренный базовой программой медицинского страхования. Позиция Конституционного Суда Республики Адыгея, изложенная в Определении от 17 марта 2004 года № 5-О, состоит в том, что платные медицинские услуги населению должны оказываться в дополнение к гарантированному объему бесплатной медицинской помощи. При этом порядок, условия, критерии, требования к оказанию платных медицинских услуг необходимо определить в соответствующем нормативном акте, который должен быть понятен и доступен населению.

Кроме того, порядок обеспечения граждан медицинской помощью на основе обязательного и добровольного медицинского страхования подробно регламентирован в Законе РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Конституционные права отдельных групп населения гарантируются государством особо. В «Основах законодательства об охране здоровья граждан» гарантии в

---

<sup>1</sup> О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: Закон РФ от 28.06.1991 г. № 1499-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920.

области охраны здоровья установлены: семье (ст. 22); беременным женщинам и матерям (ст. 23); несовершеннолетним (ст. 24); военнослужащим, гражданам, подлежащим призыву на военную службу и поступающим на военную службу по контракту (ст. 25); гражданам пожилого возраста (ст. 26); инвалидам (ст. 27); гражданам при чрезвычайных ситуациях и в экологически неблагополучных районах (ст. 28) и др.

Профильным исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея, осуществляющим государственную политику в сфере здравоохранения, является Министерство здравоохранения Республики Адыгея. Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея, федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея.

К наиболее значимым региональным законам, принятым в Адыгее в сфере здравоохранения, следует отнести законы Республики Адыгея: «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Адыгея по бесплатному обеспечению лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения отдельных категорий граждан»<sup>1</sup>; «О предупреждении распространения в Республике Адыгея заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»<sup>2</sup>; «Об организации предупреждения распространения туберкулеза»<sup>3</sup>; «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»<sup>4</sup>; «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней в Республике Адыгея»<sup>5</sup>.

В Российской Федерации охрана здоровья населения обеспечивается государственной, муниципальной и частной системами здравоохранения.

Реализация права на медицинскую помощь может осуществляться не только в государственных или муниципальных учреждениях здравоохранения, но и путем обращения в частные медицинские учреждения. Конституционный Суд РФ в своем Определении от 14.12.2004 № 447-О подчеркнул, что реализация конституционных предписаний о предоставлении каждому права на охрану здоровья и медицинскую помощь и о развитии государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения должна обеспечиваться всеми возможными способами, направленными на создание условий для эффективного, качественного и оперативного предоставления гражданам медицинских услуг, а все формы собственности в сфере здравоохранения – рассматриваться на равных основаниях.

---

<sup>1</sup> О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Адыгея по бесплатному обеспечению лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения отдельных категорий граждан: Закон Республики Адыгея от 29.04.2008 г. № 174 // СЗ РА. 2008. № 4. Ст. 289.

<sup>2</sup> О предупреждении распространения в Республике Адыгея заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции): Закон Республики Адыгея от 25.05.2005 г. № 320 // СЗ РА. 2005. № 5. Ст. 218.

<sup>3</sup> Об организации предупреждения распространения туберкулеза: Закон Республики Адыгея от 21.07.2005 г. № 339 // СЗ РА. 2005. № 7. Ст. 337.

<sup>4</sup> Об охране семьи, материнства, отцовства и детства: Закон Республики Адыгея от 28.09.1994 г. № 117-1 // Советская Адыгея. 2005. № 231–233.

<sup>5</sup> Об иммунопрофилактике инфекционных болезней в Республике Адыгея: Закон Республики Адыгея от 25.05.2005 г. № 321 // СЗ РА. 2005. № 5. Ст. 219.

2. Как отмечалось ранее, права отдельных групп населения в сфере здравоохранения гарантируются государством особо. Комментируемый пункт к особо охраняемым категориям граждан в сфере здравоохранения справедливо относит женщин-матерей и детей.

Государство обеспечивает беременным женщинам право на работу в условиях, отвечающих их физиологическим особенностям и состоянию здоровья.

Каждая женщина в период беременности, во время и после родов обеспечивается специализированной медицинской помощью в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Женщины во время беременности и в связи с рождением ребенка, а также во время ухода за больными детьми в возрасте до 15 лет имеют право на получение пособия и оплачиваемого отпуска в установленном законом порядке.

Гарантированная продолжительность оплачиваемого отпуска по беременности и родам определяется законодательством Российской Федерации (ст. 23 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан).

Так, отпуск по беременности и родам – 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов (при осложненных родах – 86, а при рождении двух и более детей – 110) – предоставляется и оплачивается женщине полностью (в размере полного заработка) независимо от числа дней, фактически использованных до родов. Женщине, вставшей на учет в женской консультации до 12 недель беременности, одновременно с пособием по беременности и родам выплачивается дополнительное пособие в размере 50% минимальной оплаты труда. При рождении ребенка женщина имеет также право на получение единовременного пособия в размере пяти минимальных окладов.

Порядок обеспечения полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет, в том числе через специальные пункты питания и магазины по заключению врачей, устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации.

Отпуск по уходу за ребенком (частично оплачиваемый отпуск до достижения ребенком полутора лет и дополнительный отпуск без сохранения заработной платы до достижения ребенком трехлетнего возраста) предоставляется женщине по ее заявлению с выплатой социальных пособий и компенсаций. По усмотрению семьи такие отпуска могут быть использованы (полностью или по частям) не только матерью, но и другими членами семьи.

Согласно Конвенции о правах ребенка государство признает право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья. Государство стремится обеспечить условия, чтобы ни один ребенок не был лишен своего права на доступ к подобным услугам системы здравоохранения.

В интересах охраны здоровья несовершеннолетние имеют право на диспансерное наблюдение и лечение в детской и подростковой службах; санитарно-гигиеническое образование, на обучение и труд в условиях, отвечающих их физиологическим особенностям и состоянию здоровья и исключающих воздействие на них неблагоприятных факторов; бесплатную медицинскую консультацию при определении профессио-

нальной пригодности; получение необходимой информации о состоянии здоровья в доступной для них форме (ст. 24 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан).

Несовершеннолетние – больные наркоманией в возрасте старше 16 лет, иные несовершеннолетние в возрасте старше 15 лет – имеют право на добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство или на отказ от него.

Несовершеннолетние с недостатками физического или психического развития по заявлению родителей или лиц, их заменяющих, могут содержаться в учреждениях системы социальной защиты в порядке и на условиях, устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В Адыгее, еще в 1994 году, в целях дополнительной защиты материнства и детства разработан и принят Закон РА «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства», который включает в себя нормы, предусматривающие государственную помощь семье (ст. 4); дополнительное единовременное пособие при рождении ребенка (ст. 5); меры социальной поддержки многодетной семьи (ст. 7); охрану прав работающей матери (ст. 8); содействие ребенку, находящемуся в трудной жизненной ситуации, в реализации и защите его прав и законных интересов (ст. 9).

Кроме этого, в целях возрождения и укрепления престижа семьи, семейных традиций, родительского авторитета, восстановления приоритета семейного воспитания детей в Республике Адыгея отмечаются: 15 мая – День семьи Республики Адыгея; 1 июня – День защиты детей в Республике Адыгея; последнее воскресенье ноября – День матери в Республике Адыгея (ст. 12 Закона РА «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»).

3. Исключенный пункт предусматривал ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровью людей. Однако указанные вопросы не являются предметом ведения субъекта и отнесены к исключительной компетенции Федерации. Ответственность за подобные противоправные деяния предусмотрена УК РФ и Административным кодексом РФ.

#### *Статья 40*

##### ***1. Каждый имеет право на образование.***

***(п. 1 в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)***

***2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего, среднего (полного) общего, начального и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.***

***3. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.***

***4. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении.***

1. В системе прав и свобод человека и гражданина право каждого человека на образование занимает главенствующее положение. Впервые это право было закреплено в ч. 1 ст. 28 Всеобщей декларации прав человека (1948)<sup>1</sup> и получило свое даль-

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Действующее международное право. Т. 2. С. 5.

нейшее развитие в ч. 1 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966)<sup>1</sup>.

Законодательство Республики Адыгея в сфере образования состоит из Конституции РФ, Конституции РА, федеральных и региональных законов и иных подзаконных актов Российской Федерации и Республики Адыгея в области образования. Органом исполнительной власти РА, осуществляющим государственную политику в сфере образования и науки, является Министерство образования и науки Республики Адыгея.

К базисным нормативно-правовым актам республиканского значения следует отнести Закон РА «Об образовании»<sup>2</sup> и Постановление Кабинета Министров РА от 24.07.2006 № 115 «О национально-региональном компоненте государственного образовательного стандарта».

Под образованием понимается целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения обучающихся определенных государством образовательных уровней. Под получением гражданином образования понимается достижение им определенного образовательного уровня, что удостоверяется соответствующим документом.

Гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости.

Ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только законом.

Государство обеспечивает гражданам право на образование путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования.

Граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.

Право граждан на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также условий для их функционирования.

Государство согласно международным договорам Российской Федерации оказывает содействие представителям народов Российской Федерации, проживающим вне ее территории, в получении ими основного общего образования на родном языке.

Упомянутый ранее национально-региональный компонент разрабатывается как раз для решения таких задач и в целях обновления содержания образовательных программ национально-регионального компонента, а также в целях формирования целостной системы универсальных знаний, умений и навыков самостоятельной деятельности и личной ответственности учащихся в РА.

---

<sup>1</sup> Об экономических, социальных и культурных правах: Международный пакт 1966 г. // Действующее международное право. Т. 2. С. 11.

<sup>2</sup> Об образовании: Закон Республики Адыгея от 06.01.2000 г. № 156 // Советская Адыгея. 2000. № 6.

Так, изучение адыгейского языка регламентируется государственными образовательными стандартами в рамках национально-регионального компонента базисного учебного плана, устанавливаемого законодательством Республики Адыгея в соответствии с федеральным законодательством.

Во всех имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях, за исключением дошкольных, изучаются русский и адыгейский языки как государственные языки Республики Адыгея (ч. 4 ст. 6 Закона РА «Об образовании»).

2. Республика Адыгея гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые. Воспрепятствование осуществлению гражданином Российской Федерации, проживающим на территории Республики Адыгея, такого права влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 4 Закона РА «Об образовании»).

В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения образования. Порядок и размеры предоставления данной поддержки категориям граждан устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений.

В соответствии с положениями Закона РА «О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>1</sup> обучающимися в образовательных учреждениях, находящихся в ведении органов исполнительной власти Республики Адыгея, а также муниципальных образовательных учреждениях, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, помимо полного государственного обеспечения, выплачивается стипендия (ч. 4), кроме этого, за счет средств учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования указанные лица снабжаются одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием (ч. 5).

Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования обеспечивается государством путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования.

Под системой образования понимается совокупность:

– системы преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

---

<sup>1</sup> О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Закон Республики Адыгея от 25.05.2005 г. № 319 // СЗ РА. 2005. № 5. Ст. 217.

– сети реализующих их образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов;

– системы органов управления образованием и подведомственных им учреждений и предприятий.

Образовательная программа определяет содержание образования определенного уровня и направленности. Виды образовательных программ и общие требования к ним предусматриваются в ст. 9 Закона РФ «Об образовании».

3. Согласно комментируемому пункту основное общее образование и, следовательно, государственная аттестация по его завершении являются обязательными. Конституционная обязанность по обеспечению получения детьми основного общего образования возлагается на родителей или лиц, их заменяющих.

Вместе с тем ст. 19 Закона РФ «Об образовании» устанавливает обязательность основного общего образования лишь до достижения обучающимся пятнадцатилетнего возраста, если соответствующее образование не было получено им ранее.

Приобретение основного общего образования в общеобразовательном учреждении с отрывом от производства ограничивается восемнадцатилетним возрастом обучающегося. Для лиц с отклонениями в развитии, с девиантным (общественно опасным) поведением, граждан, содержащихся в воспитательно-трудовых учреждениях, предельный возраст получения основного общего образования в соответствии со ст. 19 Закона РФ «Об образовании» может быть увеличен.

По взаимному согласию родителей (лиц, их заменяющих) и местного органа управления образованием обучающийся, достигший четырнадцатилетнего возраста, может оставить образовательное учреждение до получения им основного общего образования.

4. Государство гарантирует получение на конкурсной основе бесплатного профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые (ст. 5 Закона РФ «Об образовании»).

Затраты на обучение в имеющих государственную аккредитацию негосударственных платных образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего и профессионального образования, возмещаются гражданину государством в размерах, определяемых государственными нормативами затрат на обучение в соответствующем типе и виде государственного, муниципального образовательного учреждения.

Государство создает гражданам с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющим недостатки в физическом и (или) психическом развитии, условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов.

Государство оказывает содействие в получении образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, в том числе посредством предоставления им специальных государственных стипендий, включая стипендии для обучения за рубежом. Критерии и порядок предоставления таких стипендий устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

## Статья 41

**1. Каждый имеет право на пользование достижениями науки, культуры, на свободу художественного и технического творчества. Интеллектуальная собственность охраняется законом.**

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

**2. Культурные и духовные потребности гражданина удовлетворяются на основе государственных и иных программ развития образования, культуры, искусства и науки.**

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

**3. Этнические общности имеют право создавать свои национально-культурные объединения.**

1. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права Конституция относит к числу важнейших прав каждого, кто законно находится на территории РФ, свободу во всех сферах творческой деятельности.

Свободу творчества следует рассматривать как право каждого самостоятельно, без вмешательства государства или иных лиц, в условиях отсутствия цензуры создавать единолично или с участием соавторов произведения литературы, искусства, науки, изобретения, осуществлять творческую деятельность в других областях.

Важнейшими законодательными актами, закрепляющими гарантии свободы творчества, являются Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 09.10.1992 № 3612-1, Закон РФ «О средствах массовой информации»<sup>1</sup>; Федеральные законы: «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»<sup>2</sup>, «О библиотечном деле»<sup>3</sup>, «О народных художественных промыслах»<sup>4</sup>, «О национально-культурной автономии»<sup>5</sup> и другие нормативные правовые акты.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре (далее основы) определяют, что творческой деятельностью признается создание культурных ценностей и их интерпретация. Важнейшей гарантией свободы творчества является запрет вмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления в творческую деятельность граждан и их объединений за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Одной из гарантий права на свободу творчества в средствах массовой информации является запрет цензуры.

В развитие конституционного права каждого на участие в культурной жизни Основы закрепляют право каждого человека на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным

<sup>1</sup> О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 7. Ст. 300.

<sup>2</sup> О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: Федеральный закон от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

<sup>3</sup> О библиотечном деле: Федеральный закон от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

<sup>4</sup> О народных художественных промыслах: Федеральный закон от 06.01.1999 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 234.

<sup>5</sup> О национально-культурной автономии: Федеральный закон от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

собраниям во всех областях культурной деятельности. Одной из гарантий такой доступности является норма Основ о том, что ограничения доступности культурных ценностей по соображениям секретности или особого режима пользования устанавливаются исключительно законодательством РФ.

Термин «интеллектуальная собственность» используется в Конституции в качестве общего обозначения охраняемых прав на результаты творческой деятельности. Интеллектуальная собственность не является разновидностью права собственности. Это два различных правовых института. Под интеллектуальной собственностью понимаются исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, т.е. на нематериальные объекты, тогда как право собственности относится к вещным правам. Традиционно выделяются две основные группы исключительных прав в зависимости от сферы их действия.

Первая охватывает права «промышленной собственности» («промышленные» права), под которыми понимаются исключительные права на продукты духовной деятельности, используемой в производстве. К ним приравниваются средства индивидуализации юридического лица, продукции, выполняемых работ или услуг (фирменное наименование, товарный знак, знак обслуживания и т.п.), используемые в экономическом обороте.

Вторая группа исключительных прав охватывает авторские и примыкающие к ним смежные права. Традиционные объекты авторско-правовой охраны – литературные, научные, художественные произведения. Российское законодательство относит к ним также программы ЭВМ и базы данных.

В круг объектов смежных прав входит исполнительская деятельность актеров, певцов, музыкантов, танцоров, других исполнителей музыкальных и художественных произведений, а также режиссеров-постановщиков и дирижеров. Другая группа обладателей смежных прав – производители фонограмм, организации эфирного и кабельного вещания. Однако, защищая исключительные права этих организаций на их продукцию – звукозаписи, передачи в эфир и по кабелю, – закон требует от них строгого соблюдения прав авторов и исполнителей записанного на фонограмме или переданного в эфир произведения.

**2.** Право каждого на участие в культурной жизни в значительной мере обеспечивается доступностью учреждений культуры. Как указывается в Основах законодательства Российской Федерации о культуре, каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности. Федеральным законом «О библиотечном деле» закреплено, что каждый гражданин независимо от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения к религии имеет право на библиотечное обслуживание.

Все пользователи библиотеки (физические и юридические лица) имеют право доступа в библиотеки и право свободного выбора библиотек в соответствии со своими потребностями и интересами. Наиболее распространенными являются общедоступные библиотеки. В них гражданам предоставляется возможность пользоваться фондами без ограничений по уровню образования, специальности, отношению к религии. В общедоступных библиотеках граждане вправе стать их пользователями по предъявle-

нию документов, удостоверяющих их личность, а несовершеннолетние в возрасте до 16 лет – документов, удостоверяющих личность их законных представителей.

Реализация права на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям во многом зависит от того, насколько население обеспечено услугами учреждений культуры – библиотек, театров, концертных залов, музеев, картинных галерей, кинотеатров, насколько многообразны эти учреждения культуры по характеру деятельности, форме собственности и т.д. (драматические, музыкальные, детские театры, государственные и муниципальные библиотеки, библиотеки предприятий, учреждений, организаций и т.д.).

Возможность пользования учреждениями культуры неразрывно связана с доступными ценами на билеты в театры, концертные залы, музеи. В законодательстве предусмотрена обязанность организаций культуры устанавливать льготы для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов, военнослужащих срочной службы.

Государственная политика в области образования обеспечивает создание демократической системы образования, гарантирующей необходимые условия для полноценного качественного образования на всех уровнях; конкурентоспособный уровень образования как по содержанию образовательных программ, так и по качеству образовательных услуг.

Кроме того, в настоящее время идет реализация приоритетного национального проекта «Образование», что значительно повысило возможность удовлетворения гражданами своих потребностей в сфере образования.

Искусство, как неотъемлемая часть культуры, тоже является объектом регулирования государственных программ как на федеральном, так и на региональном уровне.

В Республике Адыгея принята ведомственная целевая программа «Развитие культуры и искусства Республики Адыгея» на 2009–2011 годы, целью которой является: создание условий для реализации государственной политики в области культуры; формирование единого культурного пространства, представление условий для обеспечения выравнивания доступа к культурным ценностям и информационным ресурсам различных групп граждан; создание условий для сохранения и развития культурного потенциала этноса; интеграция в мировой культурный процесс; обеспечение адаптации сферы культуры к рыночным условиям; сохранение и развитие системы художественного образования, поддержка молодых дарований; адресная поддержка профессионального искусства, литературы и творчества; обеспечение культурного обмена; разработка и внедрение информационных продуктов и технологий в сфере культуры.

Кроме того, в Адыгее гарантируется государственная поддержка учреждения культуры. На основании региональных программ происходит развитие любительского искусства, самодеятельного художественного творчества, а также масштабное приобщение граждан к искусству.

**3. Право граждан на объединение** включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

Этнические общности могут образовывать свои национально-культурные объединения в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и культуры.

В соответствии со ст. 1 ФЗ «О национально-культурной автономии» национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация.

Национально-культурное объединение должно основываться на следующих принципах: свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности; самоорганизации и самоуправления; многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии; сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой; уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей; законности (ст. 2 ФЗ «О национально-культурной автономии»).

Государство охраняет на своей территории национальную самобытность граждан, создает условия для ее свободной и полной реализации, защищает граждан от этнической, расовой и иных форм дискриминации.

Республика Адыгея обеспечивает представителям всех этносов, составляющих многонациональный народ Республики Адыгея, право на национально-культурную автономию, осуществляемую при поддержке органов государственной власти Республики Адыгея, органов местного самоуправления (ст. 11 Закона РА «О культуре»<sup>1</sup> (ред. от 25.02.2010)).

В настоящее время в РА зарегистрировано 16 национально-культурных некоммерческих организаций. Самыми многочисленными из них являются: Общественное движение «Адыгэ Хасэ» Республики Адыгея; Республиканское общественное движение «Союз славян Адыгеи»; Адыгейское республиканское отделение общероссийской общественной организации «Союз армян Адыгеи»; Адыгейская республиканская общественная организация «Татарское культурно-просветительское общество «Дуслык»; Адыгейская республиканская общественная организация греков «АРГО».

#### *Статья 42*

***1. Каждый имеет право на защиту со стороны государства от незаконных посягательств на права и свободы человека и гражданина.***

***2. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод и право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.***

***3. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его вина не будет доказана судом и установлена вступившим в силу при-***

<sup>1</sup> О культуре: Закон Республики Адыгея от 15.07.1998 г. № 87 // Советская Адыгея. 1998. № 142.

*говором. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности обвиняемого толкуются в его пользу.*

*4. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) соотвественно с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.*

*5. Каждый вправе ходатайствовать о пересмотре своего судебного дела.*

*6. Решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.*

1. Содержание комментируемой статьи тесно связано с положением ст. 2 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Конституции РА, провозгласившей, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Реализация этой гуманной конституционной нормы требует государственной гарантии, с одной стороны, и предоставления каждому возможности самому защищать свои права – с другой, что и отражено в данной статье.

Круг прав и свобод человека и гражданина разнообразен. Он включает права и свободы, закрепленные в самой Конституции: право на жизнь, достоинство личности, на свободу, личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, право на объединение, на жилище, образование, свободу совести, вероисповедания, мысли и слова и многие другие. Эти конституционные нормы соответствуют общепризнанным мировым стандартам прав и свобод. Под защитой государства находятся также права и свободы, закрепленные в законах, других нормативных актах, в актах индивидуального характера, которые персонально предоставляют те или иные права.

Под государственной защитой прав и свобод понимается направленная на это деятельность всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной. Каждая из них, действуя самостоятельно, должна одновременно направлять свои усилия на то, чтобы предоставленные гражданам права и свободы не оставались пустой декларацией, а были предоставлены и защищены на деле. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, гражданское законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности и др. находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

В то же время ряд вопросов, относящихся к проблеме прав и свобод, находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, в частности, защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, трудовое, семейное, жилищное, земельное законодательство.

Все это должно на всех уровнях обеспечивать защиту конституционных прав и свобод.

2. Закрепленная в п. 2 комментируемой статьи гарантия судебной защиты является важнейшим и эффективным средством реализации провозглашенных в ст. 3 Конституции РА положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанность государства.

Гарантия судебной защиты означает, с одной стороны, право гражданина подать жалобу в соответствующий суд и, с другой стороны, обязанность последнего – рассмотреть эту жалобу и принять по ней законное, справедливое и обоснованное решение.

Гарантирование судебной защиты прав и свобод человека и гражданина выражается в установлении системы судов в РФ, в четком определении их компетенции по защите прав и свобод граждан и других лиц, установлении гарантий их самостоятельности, независимости, в определении видов и принципов судопроизводства (конституционного, гражданского, арбитражного, административного, уголовного), в обеспечении каждому возможности обращения в суд за защитой своих прав и свобод, в праве на судопроизводство в разумный срок<sup>1</sup>, обжалования судебных решений, в праве на исполнение судебного акта в разумный срок<sup>2</sup> и т.п.

Защиту прав с учетом распределения компетенции между различными судами осуществляют посредством конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства – суды общей юрисдикции, посредством гражданского и административного судопроизводства – арбитражные суды. Все перечисленные суды входят в единую судебную систему РФ и наделяются специальными полномочиями по осуществлению правосудия.

В Республике Адыгея согласно ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>3</sup> создан и действует Конституционный Суд РА, полномочия и порядок деятельности которого установлен Законом РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея»<sup>4</sup>. Одним из полномочий Конституционного Суда республики является рассмотрение дел о конституционности закона РА, иного нормативного акта РА по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан.

Право на обращение в суды Российской Федерации за защитой своих прав и свобод имеют как граждане РФ, так и лица без гражданства и иностранцы.

Право на получение квалифицированной юридической помощи регламентировано в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ. Потребность в получении юридической помощи возникает постоянно и повсеместно. Практически нет такой сферы жизни или человеческой деятельности, в которой не нужно было бы знать и применять те или

---

<sup>1</sup> О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Федеральный закон от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ // Российская газета от 04.05.2010 г. № 94. С. 13.

<sup>2</sup> О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Федеральный закон от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ // Российская газета от 04.05.2010 г. № 94. С. 13.

<sup>3</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>4</sup> О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

иные правовые нормы. Идет ли речь о работе или учебе, приобретении или продаже товаров, получении услуг, необходимости обращения в государственные или иные органы, участии в деятельности общественных организаций, выборах в парламент и др. – везде может потребоваться квалифицированная помощь юриста.

Гарантия государственной защиты прав и свобод человека (п. 1 ст. 42 Конституции РА), в свою очередь, требует гарантий на получение квалифицированной правовой помощи. Реализация права каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, требует знания об этих запретах. Определить орган, полномочный разрешить жалобу или заявление, помочь гражданину составить соответствующий документ – задача юристов. Составление документов, участие в судах в качестве представителей жалобщиков, истцов, ответчиков, третьих лиц в гражданском судопроизводстве, оказание юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности, – все это требует квалифицированной юридической помощи.

Следует напомнить, что в РА практически с началом государственного строительства была образована Республиканская коллегия адвокатов (1993 г.). Просуществовав девять лет, с 16 ноября 2002 года в соответствии с ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>1</sup> Республиканская коллегия адвокатов была преобразована в Адвокатскую палату РА.

Оказание юридической помощи гражданам и организациям является основной задачей адвокатуры. Она отделена от государства, адвокаты им не оплачиваются. В то же время адвокатура не преследует коммерческих целей. Она независима и может противостоять любому стремлению государственных или иных органов либо должностных лиц влиять на нее. Адвокат может объективно и независимо вести порученные ему дела. Адвокатом является лицо, получившее в установленном ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам. Формами адвокатских образований являются адвокатский кабинет, коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация.

Юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В этих случаях оплата труда адвоката или другого лица, выполняющего обязанности защитника, производится за счет государства.

Государственные юридические бюро оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, считающимся малоимущими в соответствии с законодательством Российской Федерации в виде: консультации по правовым вопросам в устной и письменной форме; составления заявления, жалобы, ходатайства и других документов правового характера; представление интересов граждан в гражданском судопроизводстве, исполнительном производстве по гражданским делам, в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

<sup>2</sup> О государственных юридических бюро: Постановление Правительства РФ от 25.12.2008 г. № 1029 // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 229.

Кроме того, инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, государственные юридические бюро оказывают бесплатную юридическую помощь в виде устной консультации вне зависимости от уровня их дохода<sup>1</sup>.

На сегодняшний день в республике осуществляют свою деятельность 203 адвоката, создано 16 коллегий адвокатов и 19 адвокатских кабинетов, из которых 12 коллегий и 12 адвокатских кабинетов находятся в столице РА – городе Майкопе.

Кроме адвокатских формирований, часть потребностей в юридическом обеспечении выполняет нотариат. Нотариусы, в частности, удостоверяют сделки; выдают свидетельства о праве на наследство; выдают свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов; удостоверяют завещания; свидетельствуют о верности копий документов и выписок из них, подписей на документах, перевода документов с одного языка на другой; совершают исполнительные надписи; принимают на хранение документы. За совершение нотариальных действий взимается государственная пошлина в соответствии со ст. 333.25 НК РФ (часть вторая).

Поскольку с 2004 года в РФ институт государственного нотариата прекратил свое существование, нотариальная деятельность в РА осуществляется нотариусами, занимающимися частной практикой.

В соответствии с Законом РА «Об определении пределов нотариальных округов в границах территории Республики Адыгея и количестве должностей нотариусов в нотариальных округах»<sup>2</sup>, в РА в пределах границ территорий муниципальных районов и городских округов РА установлено 9 нотариальных округов, в которых осуществляют свою деятельность 35 нотариусов, занимающихся частной практикой. Все они, согласно ст. 2 Основ законодательства РФ о нотариате, являются членами Нотариальной палаты РА.

3. Данный пункт ст. 42 Конституции РА созвучен положениям ст. 49 Конституции РФ. В комментируемой статье закреплено одно из важнейших положений демократического правового государства, нашедшее свое отражение и в ст. 11 Всеобщей декларации прав человека (1948)<sup>3</sup> и в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966)<sup>4</sup>, – презумпция невиновности.

Статья 42 Конституции РА текстуально относит презумпцию невиновности только к обвиняемому, т.е. к лицу, в отношении которого вынесено постановление о привлечении в качестве обвиняемого, однако ее положения в равной мере относятся и к подозреваемому – лицу, задержанному по подозрению в преступлении или до предъявления обвинения подвергнутому мере пресечения.

Из принципа презумпции невиновности вытекает ряд правовых последствий, одним из которых является освобождение обвиняемого от обязанности доказывать свою невиновность.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Об определении пределов нотариальных округов в границах территории Республики Адыгея и количестве должностей нотариусов в нотариальных округах: Закон Республики Адыгея от 27.10.2009 г. № 298 // Советская Адыгея. 2009. № 210.

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

<sup>4</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

То, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, означает, что 1) он не может быть понужден к даче показаний или к представлению имеющихся в его распоряжении других доказательств; 2) признание обвиняемым своей вины не является «царицей доказательств» и может быть положено в основу обвинения лишь при подтверждении признания совокупностью имеющихся доказательств по делу; 3) отказ от участия в доказывании не может влечь для обвиняемого негативных последствий ни в части признания его виновным, ни в части определения вида и меры его ответственности.

Из презумпции невиновности следует правило, что неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Неустранимыми сомнения признаются в тех случаях, когда собранные по делу доказательства не позволяют сделать однозначный вывод о виновности или невиновности обвиняемого, а предоставляемые законом средства и способы собирания доказательств исчерпаны. Когда же в процессе доказывания есть возможность устранить возникающие сомнения, их толкование в пользу того или иного решения недопустимо, так как такие сомнения должны устраняться.

4. Особым видом квалифицированной юридической помощи является помощь, которая оказывается в рамках уголовного судопроизводства лицам, подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления, их защитниками. Причем Конституция недвусмысленно связывает помощь защитника (как процессуальной фигуры) с деятельностью адвокатов. Адвокатом является лицо, получившее в установленном Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре Российской Федерации» порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. УПК предусматривается возможность допуска в качестве защитников не только адвокатов, но и других лиц в случаях, предусмотренных законом, их участие в производстве по уголовному делу не может расцениваться как выполнение требований п. 4 ст. 42 Конституции Республики Адыгея. Сходные положения закрепляет ч. 2 ст. 48 Конституции РФ.

Право пользоваться помощью адвоката (защитника) возникает у лица с момента официального предъявления ему притязаний (подозрения или обвинения), связанных с фактом преступления. Лицо, задержанное в качестве подозреваемого в совершении преступления, имеет право пользоваться помощью защитника с момента задержания, т.е. с момента объявления ему составленного в установленном УПК РФ порядке протокола задержания.

Лицо, в отношении которого до предъявления обвинения применена мера пресечения в виде заключения под стражу, приобретает право пользоваться помощью защитника с момента заключения его под стражу. Под этим моментом УПК РФ подразумевает объявление подозреваемому постановления о применении в отношении его меры пресечения.

Конституционное право пользоваться помощью защитника может считаться обеспеченным лишь при условии, если защитнику предоставлена возможность активно участвовать в производстве по уголовному делу. Иными словами, составной частью в содержание этого права должны включаться и те конкретные процессуальные права, которыми защитник (адвокат) наделяется в ходе уголовного судопроизводства. Умаление его прав или их ограничение должно признаваться соответственно умалением или ограничением права обвиняемого пользоваться помощью защитника.

5. Правосудие по самой своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах (ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах; ст. 8 Всеобщей декларации прав человека). Ошибочное судебное решение не может рассматриваться как акт правосудия и должно быть исправлено.

С учетом этих обстоятельств Конституция РА предусматривает право каждого осужденного на проверку вынесенного в отношении его приговора, а также право просить о помиловании или смягчении наказания. Право на пересмотр приговора означает в данном случае лишь то, что каждый приговор может быть проверен по жалобе осужденного компетентной инстанцией, однако из этого вовсе не следует, что каждый проверяемый приговор в обязательном порядке должен быть отменен или изменен.

В комментируемой статье говорится о пересмотре судебного дела с целью вынесения нового приговора суда, отвечающего требованиям законности и обоснованности.

В соответствии с порядком производства в кассационной инстанции установленным уголовно-процессуальным законом осужденный имеет право принести кассационную жалобу на приговор в течение десяти суток с момента провозглашения приговора, а если осужденный содержится под стражей, то десяти суток с момента вручения ему копии приговора (ст. 356 УПК РФ). В интересах осужденного имеют право подать кассационную жалобу также его законный представитель и защитник. Жалоба, поданная надлежащим лицом и в установленный законом срок, подлежит обязательному рассмотрению в вышестоящем суде.

Единственное исключение из этого правила предусмотрено в отношении приговоров, выносимых Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации, которые обжалованию и протестованию в кассационном порядке не подлежат.

Действующее законодательство предоставляет осужденному возможность обжаловать также приговор, вступивший в законную силу в надзорном порядке (гл. 48 УПК РФ) и по вновь открывшимся обстоятельствам (гл. 49 УПК РФ). Вступившие в законную силу приговоры могут быть пересмотрены, в том числе и по инициативе осужденного, лишь на основе подготовленных компетентными должностными лицами протестов или заключений о расследовании вновь открывшихся обстоятельств.

6. В этом пункте ст. 42 Конституции РА развиваются общие положения о праве на судебную защиту, содержащиеся в п. 2 настоящей статьи. Аналогичное положение содержится в ч. 2 ст. 46 Конституции РФ. Предметом обжалования в суде может быть любой акт, которым нарушаются права и свободы заявителя. Сюда включаются и постановления Государственной Думы и Правительства Российской Федерации. Речь идет об актах, касающихся конкретных людей, но не о законах или иных общеобязательных актах, каковыми являются нормативные акты, указанные в ст. 125 Конституции РФ, которые могут быть оспорены лишь в Конституционном Суде. Не могут рассматриваться решения и действия, в отношении которых установлен иной порядок судебного обжалования. Например, исключение касается жалоб на решения и действия, связанные со спорами, возникающими из гражданских, жилищных, трудовых, семейных правоотношений. Они подлежат в соответствии с требованиями

ми ГПК РФ рассмотрению по нормам законодательства о гражданском судопроизводстве. И всякое заинтересованное лицо, у которого возникли эти правоотношения, может в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса.

В уголовном судопроизводстве также есть нормы о порядке разрешения жалоб на решения и действия различных должностных лиц.

К решениям и действиям, а также бездействию, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие) органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, на гражданина незаконно возложены обязанности, или он незаконно привлечен к ответственности.

Закон не содержит заранее очерченных критериев обоснованности обращения в суд. Если гражданин считает, что упомянутые ранее органы, объединения либо должностные лица поступили неправомерно, он вправе обратиться в суд. Так, в суд может быть обжалован отказ в постановке на учет по улучшению жилищных условий, снятие с такого учета, отказ в государственной регистрации кооператива, в регистрации транспортных средств, в зачислении детей в дошкольное или школьное учреждение, в принятии в высшее учебное заведение, в выдаче документа о реабилитации как жертвы политических репрессий и т.д.

Под органами государственной власти понимаются любые органы власти, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями республик в ее составе, другими законодательными актами.

К органам местного самоуправления в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 27.12.2009) относятся выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Федеральный закон «Об общественных объединениях»<sup>2</sup> указывает, что организационно-правовыми формами, в которых могут создаваться общественные объединения, являются общественные организации, общественные движения, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности.

Жалоба может быть подана гражданином, чьи права нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина, являющегося уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива. Полномочия представителя оформляются в соответствии с требованиями ГПК РФ, а полномочия представителя общественной организации, трудового коллектива удостоверяются выписками из

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 16.10.2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

постановления общего собрания либо выборного органа общественной организации или коллектива.

Суд, принявший жалобу к рассмотрению, вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения) по просьбе гражданина или по своей инициативе. Суд рассматривает жалобу по общим правилам гражданского судопроизводства.

### Статья 43

***Закон, устанавливающий или усиливающий юридическую ответственность лица, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него отменена или смягчена, применяется новый закон.***

Комментируемая ст. 43 основывается на общепринятых принципах справедливости и гуманизма и сформулирована в соответствии со ст. 11 Всеобщей декларации прав человека (1948)<sup>1</sup> и ст. 15 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966)<sup>2</sup>, ст. 54 Конституции РФ. Эти нормы служат важным средством обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, являются неотъемлемым составным элементом правового статуса личности в Российской Федерации.

В правовом государстве правомерность либо противоправность поведения гражданина, а равно его ответственность за противоправное деяние определяются действующим законом. Норма ст. 43 является важной правовой гарантией свободы поведения гражданина в обществе, позволяет ему совершать те или иные действия, сообразуясь лишь с действующим законом.

Согласно ст. 43 Конституции закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Такой закон подлежит применению лишь к тем правонарушениям, которые совершены после его издания, и не распространяется на деяния, имевшие место до его принятия. Аналогичные указания содержатся в УК РФ и КоАП РФ. В частности, в ст. 10 УК РФ записано, что закон, устанавливающий преступность деяния, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Следовательно, лицо, совершившее деяние в то время, когда оно считалось правонарушением, не подлежит ответственности, а лицо, совершившее правонарушение, наказуемое по новому закону более строго, может быть привлечено к ответственности только по действовавшему в то время менее строгому закону. Издание законов, устанавливающих или отягчающих ответственность, может быть вызвано необходимостью совершенствования мер охраны и защиты прав, свобод и законных интересов других граждан, усиления борьбы с правонарушениями и укрепления правопорядка. Разумеется, государство вправе принимать такие меры, но это не должно вести к ухудшению положения лица, совершившего деяние до издания более строгого закона. Гражданин может и должен знать и соблюдать требования действующего закона.

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

<sup>2</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

На принципах гуманизма и справедливости основывается и положение о том, что, если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон. Такой закон имеет обратную силу. В ст. 10 УК РФ соответствующая норма выражена следующим образом: уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, т.е. распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Аналогичное указание содержится и в ст. 9 КоАП РФ.

Следовательно, если лицо совершило деяние во время действия прежнего закона, которым оно признавалось правонарушением, но новым законом ответственность за это деяние устранена, такое лицо не может быть привлечено к ответственности. Данное деяние не считается больше правонарушением. Если же лицо уже привлечено к ответственности по прежнему закону, оно в соответствии с новым законом подлежит освобождению от назначенной ему меры наказания. В том случае, когда лицо несет ответственность за правонарушение по прежнему, более строгому закону, ему в соответствии с новым менее строгим законом назначенная мера ответственности должна быть уменьшена до пределов, указанных в новом законе.

Под смягчением ответственности понимается изменение строгости вида наказания (например, вместо уголовной установлена административная ответственность), либо уменьшение размера взыскания, либо облегчение условий отбывания наказания, либо иное улучшение положения лица, привлеченного к ответственности.

Комментируемая норма детализирована в ст. 43 Закона РА «О нормативных и иных правовых актах»<sup>1</sup> (в ред. от 21.06.2005), в которой установлено, что нормативному правовому акту Республики Адыгея может быть придана обратная сила. Нормативный правовой акт, устанавливающий или усиливающий юридическую ответственность лица, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него отменена или смягчена, применяется новый закон. Придание обратной силы не допускается, если акт предусматривает введение или усиление юридической ответственности граждан и организаций за действия, которые на момент их совершения не влекли указанной ответственности или влекли менее строгую ответственность.

#### *Статья 44*

#### ***Исключена. – Закон РА от 11.12.2006 № 41.***

Статья 44 была исключена, т.к. положение данной статьи о том, что никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется законом, и положение о том, что доказательства, полученные с нарушением закона, юридической силы не имеют, закреплены в Конституции РФ (соответственно в ст. 51 и в ч. 2 ст. 50) и детально регламентируются УПК РФ.

---

<sup>1</sup> О нормативных и иных правовых актах: Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 г. № 92 // Советская Адыгея. 1998. № 203.

Статья 45

***Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.***

Норма, содержащаяся в ст. 45, направлена на защиту граждан, пострадавших от незаконных действий органов государственной власти и их должностных лиц. Одновременно эта норма имеет превентивное значение: она призвана способствовать укреплению законности в деятельности органов государственной власти, заставляет каждого правоприменителя осуществлять эту деятельность при неуклонном соблюдении норм материального и процессуального права.

В статье закреплён общий принцип имущественной ответственности за вред, причиненный гражданам в результате незаконных действий органов государственной власти и их должностных лиц.

Возмещение причиненного ущерба является универсальным гражданско-правовым способом защиты нарушенных прав. Данный принцип регламентирован, в первую очередь, Конституцией РФ и содержится в большинстве конституций и уставов субъектов РФ. Его содержание конкретизировано в ГК РФ. В частности, в ст. 1069 ГК РФ предусмотрено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, возмещается за счет казны Российской Федерации, казны соответствующего субъекта РФ или казны муниципального образования.

Таким образом, предусматривается наступление имущественной ответственности, во-первых, за вред, причиненный не только незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц, но и любых других государственных органов, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц. Под незаконными действиями понимаются не только действия в области административного управления, но и действия по изданию актов. В первую очередь, имеются в виду ненормативные, правоприменительные (индивидуальные) акты, т.е. акты, адресованные конкретному лицу (группе лиц). В предусмотренных законом случаях недействительными могут признаваться и нормативные акты. Акты признаются недействительными решением суда, если они противоречат закону, иным правовым актам и нарушают права и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц. Признание акта недействительным влечет за собой возмещение вреда, причиненного в связи с принятием такого акта (ст. 13 ГК РФ).

В гражданском законодательстве (глава 59 ГК РФ) определены основные правила, регулирующие порядок, условия и пределы имущественной ответственности за причиненный вред.

Ответственности за вред, причиненный государственными органами и органами местного самоуправления, посвящены также нормы, содержащиеся в специальных законах, в том числе и регулирующих деятельность конкретных государственных органов. Следует отметить, что вопросы такой ответственности в законах решены с

разной степенью детализации и не всегда единообразно. Так, в одних законах предусмотрено, что убытки, причиненные изданием незаконных актов государственных органов и органов местного самоуправления, возмещаются соответствующим органом (см. ст. 60 Закона РФ «О залоге»<sup>1</sup> (ред. от 30.12.2008), ст. 6 ФЗ «О Федеральной службе безопасности»<sup>2</sup> (ред. от 25.12.2008) и др.), в других – по вопросу возмещения убытков специальной правовой нормы нет, а имеется лишь бланкетная норма, отсылающая к гражданскому законодательству (ст. 26 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»<sup>3</sup> (ред. от 26.07.2006) и др.). Есть законы, в которых вообще отсутствуют нормы об имущественной ответственности соответствующих органов (см. ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup> (ред. от 28.11.2009)). Однако это не должно означать, что причиненный такими органами вред не подлежит возмещению.

Предъявление требований к государственным органам и органам местного самоуправления, незаконными действиями которых или действиями их должностных лиц причинен вред, ни в коей мере не означает отступления от провозглашенного ст. 53 Конституции РФ принципа ответственности государства. Это объясняется тем, что государственные органы и органы местного самоуправления являются бюджетными учреждениями. Особенность ответственности бюджетных учреждений состоит в том, что они отвечают находящимися в их распоряжении денежными средствами, однако при недостаточности таких средств субсидиарную (дополнительную) ответственность несет Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование как собственник, финансирующий государственные органы или органы местного самоуправления (ст. 120 ГК РФ).

В рассматриваемой статье, как и в ст. 53 Конституции РФ, ст.ст. 16 и 1069 Гражданского кодекса, подчеркивается, что возмещается ущерб, причиненный не только незаконными действиями, но и бездействием. Последнее предполагает невыполнение государственными органами и органами местного самоуправления (их должностными лицами) возложенных на них обязанностей, неосуществление тех действий, которые они согласно закону обязаны были совершить.

Общие условия гражданско-правовой ответственности предполагают наличие вины причинителя. Распространимы эти условия и на ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Для наступления гражданской ответственности в полном объеме не имеет значения форма вины, т.е. действовал ли причинитель вреда умышленно или неосторожно. Есть еще одна важная особенность: в гражданском праве вина причинителя всегда предполагается, и он может быть освобожден от ответственности, если сам докажет отсутствие своей вины.

---

<sup>1</sup> О залоге: Закон РФ от 29.05.1992 г. № 2872-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 23. Ст. 1239.

<sup>2</sup> О Федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>3</sup> О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: Закон РСФСР от 22.03.1991 г. № 948-1 // СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4974.

<sup>4</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 8. Ст. 366.

В отдельных, предусмотренных законом случаях обязанность возместить вред может быть возложена и при отсутствии вины. По действующему законодательству это исключение установлено для случаев возмещения вреда, причиненного гражданам незаконным лишением или ограничением их свободы, незаконным привлечением к административной ответственности. Такой ущерб, как было отмечено ранее, возмещается независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, допустивших незаконные действия (ст. 1070 ГК РФ).

#### Статья 46

*1. Права и свободы граждан не могут быть отменены. Государство, его органы и должностные лица обязаны обеспечивать всем гражданам равные возможности для реализации этих прав, а также их равную охрану и защиту.*

*2. Временное ограничение прав и свобод граждан допускается только в условиях введения режима чрезвычайного положения в соответствии с федеральным конституционным законом.*

*3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 21, 23 (пункты 1, 3), 27 (пункт 1), 32 (пункт 1), 37 (пункт 1), 42, 43, 44, 45 Конституции Республики Адыгея.*

1. Неотъемлемый и неотчуждаемый характер прав человека, закрепленный Конституцией РФ, Конституцией РА, находит свое развитие в федеральном и республиканском законодательстве. Так, ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 24.04.2008) установил, что вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Ограничение прав и свобод человека и гражданина относится к исключительной компетенции федерального законодателя. Законодательные полномочия по этому вопросу не могут быть делегированы законодательным органам субъектов Федерации, ибо иначе в разных субъектах РФ будет установлен разный общий правовой статус человека и гражданина, что не допустимо в отношении статуса гражданина России, который является единым во всей Российской Федерации.

Столь важный вопрос, касающийся конституционно установленных прав и свобод, не случайно может быть ограничен не просто законом, но конституционным законом, который отличается от обычного федерального закона особым порядком его принятия.

Такое конституционное установление направлено, в первую очередь, на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Часть 3 статьи 55 Конституции РФ позволяет законодательно ограничивать права человека не только в целях защиты прав других лиц, но и для защиты других конституционно значимых ценностей. Устанавливается закрытый перечень публично-правовых ценностей, защита которых оправдывает отдельные ограничения прав

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

и свобод (основы конституционного строя, обеспечение обороны и безопасности государства, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц). Российское законодательство устанавливает отдельные ограничения прав и свобод (в том числе политических) военнослужащих, работников правоохранительных органов, судей. Так, ФЗ «О статусе военнослужащих»<sup>1</sup> (в ред. от 25.12.2009) прямо предусматривает, что военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными Федеральным законом о статусе военнослужащих, федеральными конституционными законами и федеральными законами (статья 1).

Международно-правовые документы определяют правомерные цели ограничения прав и свобод. Часть 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966)<sup>2</sup> предусматривает законные ограничения свободы выражения мнений, необходимые для уважения прав и репутации других лиц и охраны государственной безопасности и нравственности населения.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950) в ряде статей предусматривает более широкий перечень оснований ограничений прав и свобод, чем это установлено в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Свобода выразить свое мнение (ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950)<sup>3</sup> не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Осуществление права на свободу мирных собраний и на свободу объединения (ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод) не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Часть 2 статьи 9 Европейской конвенции предусматривает, что свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые

---

<sup>1</sup> О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

<sup>3</sup> О защите прав человека и основных свобод: Европейская конвенция 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения, должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам (ст. 28 ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup> (в ред. от 07.03.2005)).

В период действия военного положения могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности (п. 4 ст. 1 ФКЗ «О военном положении»<sup>2</sup>).

К числу мер и временных ограничений прав и свобод относятся, в частности: установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства; установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств; запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций; (ст. 11 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

При наличии особых обстоятельств могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения: введение комендантского часа; ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов; приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения; проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>2</sup> О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

средств; ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропных веществ, сильнодействующих веществ, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции; временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности – временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ; 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; продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца; отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей; отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных Федеральным конституционным законом о чрезвычайном положении; в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда (ст. 12 и 13 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

2. Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные ФКЗ «О чрезвычайном положении» отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Чрезвычайное положение как временная мера может вводиться при наличии обстоятельств, представляющих собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федера-

ции с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. В указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения должны быть определены: а) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения; б) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения; в) границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение; г) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения; д) перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений; е) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения; ж) время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление. Указ Президента о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента Российской Федерации о введении на данной территории чрезвычайного положения (ст. 15 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

3. В пункте 3 ст. 46 Конституции РА перечислены права и свободы, действие которых не приостанавливается и в условиях чрезвычайного положения. Недопустимо вводить принудительный труд, ограничивать свободу совести, свободу вероисповедания, отказывать в получении юридической помощи, лишать права на судебную защиту, нарушать право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, применять пытки.

Правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. На указанной территории действуют все суды, учрежденные в соответствии с главой 7 Конституции РФ и Конституцией РА. Учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов, а равно применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства не допускается. В случае невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введено чрезвычайное положение, по решению Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствии с их компетенцией может быть изменена территориальная подсудность дел, рассматриваемых в судах (ст. 35 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

## ГЛАВА 2. ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАНИНА

### Статья 47

**1. Каждый обязан соблюдать Конституцию Республики Адыгея, федеральные законы и законы Республики Адыгея, уважать права и свободы других лиц, выполнять иные установленные законом обязанности.**

**2. Незнание официально опубликованного нормативного правового акта не освобождает от ответственности за его несоблюдение.**

1. Комментируемая конституционная норма закрепляет основную обязанность человека и гражданина соблюдать Конституцию РФ, Конституцию РА, федеральные законы и законы РА, уважать права и свободы других лиц, выполнять иные установленные законом обязанности. Соблюдение норм права всеми субъектами – фундамент правового и демократического государства, какими провозглашены Россия и Республика Адыгея.

Согласно статье 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Обязанность соблюдать Конституцию РФ и действующие на её территории законы (федеральные законы и законы субъектов РФ) универсальна и распространяется на все субъекты правоотношений (в том числе на иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ). Обязанность соблюдать законы не ограничивается требованием не нарушать установленные ими запреты. Отдельными законами на граждан могут быть возложены дополнительные обязанности, помимо предусмотренных Конституцией. Такие законы могут совершать отсылки на подзаконные акты, конкретизирующие отдельные положения закона, но конкретные обязанности граждан могут быть установлены только законами. По существу, все обязанности граждан могут быть сведены к обязанности соблюдать Конституцию и законы. Обязанность граждан соблюдать Конституцию РА и законы иногда в широком смысле толкуется как обязанность человека и гражданина всей своей деятельностью содействовать практической реализации конституционных принципов и положений законодательства. Несоблюдение Конституции РА и законов, как правило, влечёт юридическую ответственность, установленную законами.

2. Важную роль в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации, в частности, соблюдения конституционных прав и свобод граждан, выполняет публикация нормативных правовых актов субъекта Федерации в средствах массовой информации.

Уполномоченные государственные органы, издавая нормативные правовые акты, не должны забывать сообщать о новых правилах поведения тем, на кого они, собственно, распространяются.

Конституция РА формирует и закрепляет отправные принципы правового регулирования и является базой для законодательства субъекта (наряду с Конституцией РФ).

В демократическом государстве крайне необходимо, чтобы закон был доведен до всеобщего сведения, поскольку состояние гласности в сфере законодательства не-

посредственно затрагивает права и законные интересы граждан и других субъектов права. Знание законов не может быть чьей-то привилегией.

Пока закон официально не опубликован, он не может вступить в силу и, следовательно, не может применяться. Невозможны в этом случае и другие формы его реализации: соблюдение, исполнение, использование.

Фактическое незнание законов не освобождает от ответственности за их нарушение, но их опубликование есть необходимое условие получения гражданином такого знания. Республиканский законодатель подробно прописал порядок опубликования, вступления в силу нормативных правовых актов в Законе РА «О нормативных и иных правовых актах»<sup>1</sup> (в ред. от 21.06.2005).

#### *Статья 48*

***Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.***

Российская Федерация как демократическое федеративное правовое и социальное государство (ст. 1, ч. 1; ст. 7, ч. 1, Конституции РФ), действуя в интересах всего общества в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ), осуществляет социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции, которые материально обеспечиваются взимаемыми с граждан и юридических лиц налогами. Налоги, имеющие, таким образом, публичное предназначение, являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации им указанных публичных функций, а обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков в качестве непосредственного требования Конституции РФ (статья 57).

В силу конституционного требования о необходимости уплаты только законно установленных налогов и сборов во взаимосвязи с предписаниями статей 15 и 18 Конституции РФ механизм налогообложения должен обеспечивать полноту и своевременность взимания налогов и сборов с обязанных лиц и одновременно – надлежащий правовой характер деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, связанной с изъятием средств налогообложения. Исходя из этого, федеральное законодательство о налогах и сборах призвано создать надлежащие условия исполнения налоговой обязанности, в том числе определить систему налоговых органов, относящихся к федеральным экономическим службам (ст. 71, п. «ж», Конституции РФ), их задачи, функции, формы и методы деятельности, порядок проверки правильности исчисления и своевременности уплаты (удержания и перечисления) налогов и сборов. Тем самым обеспечивается реализация контрольной функции государства в сфере налоговых отношений, вытекающей из обязанности органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы.

---

<sup>1</sup> О нормативных и иных правовых актах: Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 г. № 92 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1998. № 35.

*Статья 49*

**1. Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.**

**2. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.**

1. Сохранение среды обитания человека имеет жизненно важное значение для настоящего и будущих поколений. Поэтому обязанность охраны природы и окружающей среды, бережного отношения к природным богатствам отнесена к разряду основных, конституционных. Закрепление данной обязанности на самом высоком правовом уровне одновременно выступает гарантией конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, которое является основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup> определяет охрану окружающей среды как деятельность органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законом являются земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию. Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

В целях охраны природы и окружающей среды каждый должен руководствоваться при осуществлении хозяйственной и иной деятельности положениями закона о приоритете обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и

---

<sup>1</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

отдыха населения; о сочетании экологических и экономических интересов; рациональном использовании природных ресурсов; соблюдении требований природоохранного законодательства.

Нормы об охране природной среды и рациональном использовании природных ресурсов содержатся и в иных законодательных актах: Земельном кодексе РФ; Водном кодексе РФ; Законе РФ «О недрах»<sup>1</sup>; ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»<sup>2</sup>; ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>3</sup>; ФЗ «О радиационной безопасности населения»<sup>4</sup>; ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>5</sup>; ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>6</sup>; ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>7</sup>; ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>8</sup> и некоторых др.

Одним из принципов экологического законодательства, установленных в ФЗ «Об охране окружающей среды», является ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Реализация конституционной нормы об обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам обеспечивается нормами уголовного, административного, гражданского, трудового, земельного и экологического законодательства.

Важность борьбы с такими нарушениями обусловила включение в Уголовный кодекс РФ целой главы (26) об экологических преступлениях. Уголовная ответственность предусматривается за 14 видов преступлений, среди которых нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов, загрязнение вод, загрязнение атмосферы, порча земли, незаконная охота, нарушение ветеринарных норм и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, нарушение правил охраны рыбных запасов, уничтожение или повреждение лесов и др.

Административная ответственность за правонарушения в области природопользования и охраны окружающей среды предусмотрена в Законом РА «Об административных правонарушениях»<sup>9</sup>. Так, уничтожение редких и находящихся под угро-

---

<sup>1</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 16. Ст. 834.

<sup>2</sup> Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

<sup>3</sup> Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>4</sup> О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

<sup>5</sup> Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>6</sup> О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

<sup>7</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>8</sup> Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>9</sup> Об административных правонарушениях: Закон Республики Адыгея от 19.04.2004 г. № 215 // СЗ РА. 2004. № 4. Ст. 212.

зой исчезновения видов животных и (или) растений, занесенных в Красную книгу Республики Адыгея, либо добывание, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных и (или) растений, их продуктов, частей либо дериватов без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка влечет наложение административного штрафа на граждан в размере трех тысяч рублей, на должностных лиц – двадцати тысяч рублей, на юридических лиц – трехсот тысяч рублей (ч. 1 ст. 44.1).

Кроме того, указанный закон устанавливает административную ответственность за нарушение порядка, условий и способов сбора, использования, обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения бытовых отходов (ст. 20); незаконную порубку и повреждение деревьев, кустарников, повреждение или уничтожение клумб, цветников, газонов, хождение по ним, размещение на указанных объектах и движение по ним транспортных средств (ч. 1 ст. 21); сжигание промышленных отходов, мусора, листьев, обрезков деревьев на улицах, площадях, в скверах, на бульварах, во дворах жилых домов, придомовых территориях, на территориях организаций, на свалках (ч. 4 ст. 21) и др.

**2.** Историческое и культурное наследие – это материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию. Право на пользование достижениями культуры неотделимо от обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

На сегодняшний день на территории Республики Адыгея расположено 1784 объекта культурного наследия. Памятники истории насчитывают 273 единицы, из них объектами культурного наследия являются 195 единиц, посвященных Великой Отечественной войне. К памятникам архитектуры и градостроительства – 74 объекта. К памятникам искусства – 97 объектов.

Основная часть объектов культурного наследия – это памятники археологии: 1254 памятников. К объектам культурного наследия федерального значения относятся 5 памятников.

В Майкопском районе расположена Абадзехская палеолитическая стоянка, много памятников археологии бронзового и железного веков. Известны мегалитические памятники – дольмены. Большую известность получила Майкопская археологическая культура. Уникальные находки сделаны также при раскопках курганов близ аула Уляп Красногвардейского района, большинство ценных предметов, раскопанных во время пребывания Адыгеи в составе Краснодарского края, обозначенных как «Золото скифов», или «Золото Кубани», в настоящее время находится вне пределов Адыгеи. Часть указанных ценностей хранятся в Государственном музее искусства народов Востока (г. Москва), другая часть выставлена в Государственном Эрмитаже (г. Санкт-Петербург).

Памятниками истории и культуры в соответствии с Законом РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры»<sup>1</sup> (в ред. от 25.06.2002) признают-

---

<sup>1</sup> Об охране и использовании памятников истории и культуры: Закон РСФСР от 15.12.1978 г. // Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498.

ся предметы старины, произведения изобразительного и декоративно-прикладного искусства, строения, рукописи, коллекции, редкие печатные издания, другие предметы и документы, представляющие значительную историческую, научную, художественную или иную культурную ценность. Они подлежат государственному учету в целях наиболее полного выявления памятников и оказания содействия в обеспечении их сохранности.

Культурное наследие народов России исключительно богато. Это материальные и духовные ценности, памятники и историко-культурные территории и объекты, которые важны для сохранения и развития самобытности народов Российской Федерации, их вклада в мировую цивилизацию. Утрата какой-либо части культурного наследия часто бывает невозможной. Поэтому уничтожение или повреждение памятников культуры влечет уголовную ответственность по ст. 243 УК РФ, обязанность возмещения материального ущерба в соответствии с нормами ГК РФ.

Обеспечение и защита конституционного права граждан на культурную деятельность; создание правовых гарантий для свободной культурной деятельности объединений граждан, а также всех этносов, составляющих многонациональный народ Республики Адыгея; определение принципов и правовых норм отношений субъектов культурной деятельности; определение принципов республиканской государственной культурной политики, правовых норм государственной поддержки культуры и гарантий невмешательства Республики Адыгея в творческие процессы и другие вопросы регулируются ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>1</sup>; Законом РА «О культуре»<sup>2</sup> и Законом РА «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)»<sup>3</sup>.

Кроме того, Указом Президента РА от 25.12.2007 № 253 образовано профильное Управление по охране и использованию объектов культурного наследия Республики Адыгея, которое является специально уполномоченным исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, осуществляющим государственную политику в установленной сфере деятельности, а также полномочия в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

### *Статья 50*

#### ***1. Защита Российской Федерации является долгом и обязанностью гражданина Республики Адыгея.***

***(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)***

<sup>1</sup> Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

<sup>2</sup> О культуре: Закон Республики Адыгея от 15.07.1998 г. № 87 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1998. № 32.

<sup>3</sup> Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры): Закон Республики Адыгея от 10.08.2006 г. № 21 // СЗ РА. 2006. № 8. Ст. 431.

**2. Гражданин Республики Адыгея несет военную службу в соответствии с федеральным законом.**

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

**3. Гражданин Республики Адыгея в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.**

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

1. Настоящая статья – единственная статья Конституции Республики Адыгея, которая адресована только гражданам Российской Федерации (жителям Республики Адыгея), поскольку к другим субъектам (иностранным гражданам или лицам без гражданства) она отношения не имеет.

Под защитой Отечества понимается, прежде всего, оборона страны, охрана ее суверенитета и безопасности, обеспечение целостности и неприкосновенности ее территории. Поскольку же безопасность страны во многом обеспечивается международными договорами, а по некоторым из них Россия берет на себя обязательства защиты от агрессии территории своих союзников, то в объект защиты, предусмотренный данной статьей, входит и территория этих стран.

В п. 1 статьи употреблены близкие по значению термины «долг» и «обязанность». Первый из них подчеркивает, что требования настоящей статьи носят не только юридический, но и глубоко нравственный характер. Имеется в виду долг гражданина перед своей Родиной, перед народом, перед своими близкими. В понятие термина «обязанность» вкладывается юридический смысл: обязанность подкрепляется не только моральными требованиями, но и правовыми средствами в виде юридической ответственности. Конституционная обязанность защиты Отечества установлена в интересах обеспечения обороноспособности государства, мира и стабильности в стране.

2. Долг и обязанность граждан РФ по защите Отечества реализуется на основе ФЗ: «Об обороне»<sup>1</sup>; «О воинской обязанности и военной службе»<sup>2</sup>; «О статусе военнослужащих»<sup>3</sup>, а также подзаконными актами, в том числе Положением о воинском учете, утвержденным Постановлением Правительства РФ<sup>4</sup>; Положением о призыве на военную службу граждан Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства<sup>5</sup>.

Федеральный закон «Об обороне» определяет основы обороны, полномочия Президента, законодательных органов, Правительства России, органов исполнительной власти субъектов Федерации, организаций и их должностных лиц, права и обязан-

<sup>1</sup> Об обороне: Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

<sup>2</sup> О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>3</sup> О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 22. ст. 2331.

<sup>4</sup> Об утверждении Положения о воинском учете: Постановление Правительства РФ от 27.11.2006 г. № 719 // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 192.

<sup>5</sup> Об утверждении Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 11.11.2006 г. № 663 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4894.

ности граждан, а также порядок руководства и управления Вооруженными силами, функции Министерства обороны, Генерального штаба и проч.

В соответствии с указанным законом Вооруженные силы России комплектуются: во-первых, военными служащими – путем призыва граждан или добровольного их поступления на военную службу и, во-вторых, гражданским персоналом – путем добровольного поступления на работу.

Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» определяет организацию воинского учета, подготовки граждан к военной службе, порядок призыва и поступления на военную службу по контракту, прохождения службы и т.п. Призыву в Вооруженные силы подлежат граждане Российской Федерации в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие и обязанные состоять на воинском учете, не имеющие права освобождения или отсрочки от призыва. Перечень оснований для освобождения или отсрочки дан в указанном законе. Вместе с тем граждане (мужчины в возрасте от 18 до 40 и женщины от 20 до 40 лет) имеют право поступить на военную службу добровольно – по контракту. Отказ в заключении с ним контракта гражданин может обжаловать в суд.

Военную службу граждане могут проходить также во внутренних, пограничных, железнодорожных войсках, в органах безопасности, разведки и некоторых других воинских формированиях.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» устанавливает права, обязанности и ответственность военнослужащих, гарантии социальной защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей. Военнослужащие пользуются основными правами граждан России за некоторыми исключениями: они не могут состоять в общественных организациях, преследующих политические цели, участвовать в забастовках. Ограничено и их право на свободу передвижения: оно может реализоваться с учетом необходимости обеспечения боевой готовности воинских частей и возможности своевременного прибытия к месту службы.

Многие вопросы прохождения военной службы регулируются Уставом внутренней службы Вооруженных сил Российской Федерации, Дисциплинарным уставом Вооруженных сил Российской Федерации, Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных сил Российской Федерации, которые утверждены Указом Президента РФ «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных сил Российской Федерации»<sup>1</sup> (с изменениями от 23.10.2008).

Некоторые важные вопросы, связанные с воинской службой, регулируются постановлениями Правительства Российской Федерации. В их числе: Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения об отборе граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также граждан, поступающих на военную службу по контракту, для исполнения специальных обязанностей военной службы»<sup>2</sup>; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации».

<sup>1</sup> Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных сил Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 // СЗ РФ. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749.

<sup>2</sup> Об утверждении положения об отборе граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также граждан, поступающих на военную службу по контракту, для исполнения специальных обязанностей военной службы: Постановление Правительства РФ от 26.02.1999 г. № 222 // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1239.

3. В п. 3 комментируемой статьи Конституции РА впервые закреплено право граждан на замену военной службы альтернативной гражданской службой. Условием такой замены является противоречие несения военной службы убеждениям или вероисповеданию данного лица, а также иные случаи, установленные федеральным законом. Такой Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» принят Государственной Думой РФ 25 июля 2002 года. Им предусмотрены: основания замены воинской службы альтернативной гражданской, порядок такой замены и прохождения службы, сроки, права и обязанности граждан, проходящих такую службу и т.п. Виды работ, профессий, должностей, на которых граждане проходят альтернативную службу, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Демократический, правовой характер государства предполагает уважение религиозных и иных, в том числе пацифистских убеждений граждан. Если такие убеждения не позволяют гражданину нести воинскую службу с оружием в руках, Конституция устанавливает возможность замены ее альтернативной гражданской службой.

---

## РАЗДЕЛ III

# О ГОСУДАРСТВЕ

### ГЛАВА 3. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### Статья 51

*Республика Адыгея, образованная в результате реализации права на самоопределение адыгского народа и исторически сложившейся общности людей, проживающих на ее территории, обладает всей полнотой государственной власти на своей территории вне пределов ведения Российской Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения, защищает интересы всего многонационального населения Республики.*

Современная Россия – федеративное государство, созданное на основе Федеративного Договора, заключенного республиками в составе России. Под этим государствообразующим документом стоит подпись первого Президента Республики Адыгея Аслана Алиевича Джаримова. Истинное историческое значение этого акта – подписания Федеративного Договора – будет осознано еще через многие годы.

Республика Адыгея – небольшой по численности и территории субъект Российской Федерации. Но история этого государственного образования в составе России – многовековая.

На протяжении тысячелетней эпохи – с V по XV век – древнеадыгское население Северо-Западного Кавказа было объединено в рамках единой страны – Зихии. Этноним «*зихи*» являлся иноназванием адыгского раннесредневекового этноса и включал в себя все адыгские субэтнические подразделения. Прокопий Кесарийский в середине VI в. отмечает независимость Зихии от Византийской империи<sup>1</sup>. Константин Багрянородный, император и историк, в середине X в. также констатирует независимость Зихии, отмечая ее весьма внушительные границы от Таманского полуострова до Абазгии на протяжении 300 миль<sup>2</sup>. Арабский ученый-энциклопедист ал-Масуди также в середине X в. определяет независимый статус страны Кашак (арабо-персидский этноним для обозначения *зихов*), ее высокий социально-экономический уровень, интенсивность морских торговых коммуникаций с Трапезундом, крупнейшим византийским морским портом на южном берегу Черного моря<sup>3</sup>. В VIII–X вв. в Зихии чеканилась собственная монета, являвшаяся подражанием монетной эмиссии Византийской империи<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Прокопий из Кесарии. Война с готами / пер. с греч. С.П. Кондратьева. М., 1950. С. 383.

<sup>2</sup> Константин Багрянородный. Об управлении империей. М.: Наука, 1991. С. 175–177, 273.

<sup>3</sup> Масуди о Кавказе // Минорский В.Ф. История Ширвана и Дербенда X–XI веков. М., 1963. С. 206.

<sup>4</sup> Гадло А.В. Коренное население Западного Кавказа. Адыги во второй половине I тысячелетия н.э. // Гадло А.В. Предыстория Приазовской Руси. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2004. С. 202–203.

Одновременно с использованием в западных источниках этнонима «зих» (и название страны – Зихия) в восточных исторических и географических трактатах в качестве синонима данного этнонима использовалось название «кашак» (в арабско-персидских источниках), «касог» – в русских летописях, «гашк» – в армянских географических и исторических сочинениях; «касса» – в еврейских документах. Фактически термины «зих» и «кашак» являются полностью идентичными понятиями<sup>1</sup>.

Начиная с середины XIII столетия в восточной этногеографической номенклатуре названий термин «кашак» (касог) вытесняется на новое обозначение адыгов – этноним «черкес» и соответственно наименование страны, населенной черкесами, – Черкесия. При этом в русском произношении господствует форма «черкас», в арабско-персидском – «джаркас» и «шаркас». На протяжении XIII–XVII вв. термины «зих» и «черкес» используются синхронно. В западных источниках XIII–XVI веков употребляются и термин «зих» (Зихия), и термин «черкес» (Черкесия). Одно и то же лицо в рамках одного документа именуется то *зихом*, то *черкесом*. Путешественники, посетившие страну адыгов, подчеркивали, что тот народ, который на Западе называют зихами, турки, русские и татары именуют черкесами. Длительное время номинация *зихов-черкесов* – эндоэтноним «адыгэ» – представлялась нечастотной. Причина заключалась в том, что адыги, как и очень многие другие этносы Европы и Ближнего Востока, оставались народом без собственной письменности. Самоназвание «адыгэ» неизбежно должно было проявиться по мере возрастания интеллектуальной среды на Западе, учащения межкультурных контактов, интенсивности посещения страны адыгов образованными купцами, дипломатами и церковниками. Закономерно, что впервые термин «адыгэ» употребляется в подробном этнографическом описании Черкесии-Зихии, предпринятом итальянским путешественником Джорджио Интериано в конце XV в. Сочинение Интериано «Быт и страна зихов, именуемых черкесами» вышло в свет в Венеции в 1503 г. В начале этого описания Интериано констатирует следующее важнейшее для понимания системы словоупотребления обстоятельство: «*Зихи* – называемые так на простонародном (volgare, то есть итальянском. – Прим. Д.Ш.), греческом и латинском языках, татарами же и турками именуемые *черкесы*, сами себя называют – *адига*»<sup>2</sup>.

В XIV–XV вв. происходит весьма значительный территориальный рост страны адыгов – Черкесии. Черкесия расширяет пределы тех границ, в которых существовала в домонгольский период. Под руководством своих князей адыги заселяют обширные территории в Центральном Предкавказье. Таким образом, на политической карте Кавказа появляется Кабарда, или Восточная Черкесия. На протяжении эпохи позднего средневековья и нового времени – XIV–XVIII вв. – Черкесия становится наиболее крупной страной Кавказа.

В продолжение всех веков существования и развития страна адыгов – Зихия-Черкесия – представлялась пространством феодальной культуры на Северном Кавказе. Социально-экономический строй Черкесии – классический вассалитет западноевропейского (франко-германского) типа. Подобная оценка высказана в трудах

<sup>1</sup> Волкова Н.Г. Этнонимы и племенные названия Северного Кавказа. М.: Наука, 1973. С. 19–20.

<sup>2</sup> Интериано Дж. Быт и страна зихов, именуемых черкесами // Адыги, балкарцы и карачаевцы в известиях европейских авторов XIII–XIX вв. / сост., ред. пер., введ. и вступ. ст. к текстам В.К. Гарданова. Нальчик: Эльбрус, 1974. С. 46.

целого ряда европейских путешественников по Черкесии XVIII – первой половины XIX вв. У академика П.-С. Палласа содержится точное сравнение, поскольку германский ученый не мог ошибиться в вопросах вассалитета: «Это род рыцарей, которые поддерживают между собой и в отношении подданных настоящую феодальную систему, подобную той, которую немецкое рыцарство ввело раньше в Пруссию и Лифляндию». У Фредерика Дюбуа де Монперэ: «Нынешнее состояние Черкесии вызывает у нас в памяти представление о цивилизации времен первых королей в Германии и Франции. Это образец феодальной, рыцарской, средневековой аристократии».

Черкесия являлась конфедерацией княжеств и горских соприсяжных объединений. Это единство осознавалось на протяжении всех веков существования адыгской страны. Человек Черкесии идентифицировал себя как житель страны – Черкесии. На родном языке он отвечал, что является адыгом, а представляясь за рубежом, говорил, что он черкес, уроженец Черкесии. Существовало такое ментально-психологическое явление, как черкесский патриотизм, и оно было одним из наиболее важных факторов, формирующих поведение масс адыгского народа в течение векового сопротивления агрессии царской России. На территории Натухая, Абадзехии, Шапсугии, Убыхии и Джигетии в продолжение Кавказской войны происходили общенациональные законодательные съезды, решения которых являлись обязательными для всех адыгов. Действовали суды присяжных, собирались общенациональные ополчения для проведения крупных скоординированных военных операций.

Черкесия всегда во всех источниках рассматривалась как цельное этнополитическое пространство, как страна, населенная свободолюбивым народом, лидеры которого способны проводить согласованную государственную политику. Страна представляла единое историческое пространство со своим языком, культурой, обычаями, унифицированной системой обычного права.

Показательно, что черкесские князья, впервые прибывшие в Москву для переговоров с правительством Ивана IV, получили у русского придворного летописца звание «государей черкасских»<sup>1</sup>. Брат царицы Марии Темрюковны, сын старшего князя Кабарды Темрюка Идаровича, Михаил (Султануко), считался при русском дворе не простым княжичем, но царевичем. Михаил Темрюкович являлся главой Опричной Боярской Думы (1567 г.) и главнокомандующим русской армии (1571 г.)<sup>2</sup>. Русское восприятие статуса Темрюка Идаровича, по всей видимости, повлияло и на указание английского купца и дипломата этого периода Антония Дженкинсона, который пишет о Темрюке, как о «короле Черкесии»<sup>3</sup>. Точно так же сын жанеевского князя Сибока Кансауковича, Александр, именовался при дворе Ивана IV царевичем. В гораздо более ранний период – в XI столетии – потомки

<sup>1</sup> Кабардино-русские отношения. Т. 1. М., 1957. С. 3.

<sup>2</sup> Зимин А.А. Состав Боярской думы в XV–XVI вв. // Археографический ежегодник за 1957. М., 1958. С. 75, 86; Кобрин В.Б. Состав опричного двора Ивана Грозного // Археографический ежегодник за 1959. М., 1960. С. 16, 86–87.

<sup>3</sup> Дженкинсон А. Путешествие в Персию. 1561–1564 гг. // Английские путешественники в Московском государстве в XVI в. / пер. с англ. Ю.В. Готье. М., 1937. С. 211.

легендарного касожского князя Редеди, выехавшие на службу на Русь, также именовались царевичами<sup>1</sup>.

В 1612 году представители княжеских домов Черкесии – Дмитрий (Каншао) Мамстрюкович Черкасский и Иван Борисович (Карашаевич) Черкасский – рассматривались в Москве как совершенно легитимные и весьма авторитетные кандидаты на занятие русского трона<sup>2</sup>.

Черкесские княжеские династии были связаны матримониальными союзами с правящими домами целого ряда стран – Московской Руси, Ирана, Турции, Крымского и Астраханского ханств, Молдавии, Трапезундской империи, Грузии, Мегрелии, Калмыкии, Ногайской Орды. В 1472 году господарь Молдавии – Стефан III Великий – сочетался браком с Марией Черкесской<sup>3</sup>. Иван IV Грозный, прежде чем свататься к Марии Темрюковне, сватался к дочери жанеевского князя Сибока. На черкесских княжнах были женаты такие знаменитые и могущественные крымские ханы, как Менгли-Гирей I (1478–1515), Сахиб-Гирей I (1532–1551), Девлет-Гирей I (1551–1577), а также целый ряд других ханов<sup>4</sup>. Великий монарх османской эпохи султан Сулейман Великолепный (1520–1566) был рожден дочерью вышеназванного крымского хана Менгли-Гирея от черкесской княжны и, в свою очередь, женат на черкесской-бесленеевской княжне из рода Каноковых<sup>5</sup>. Все эти данные свидетельствуют о том, что правители ведущих государств Восточной Европы и Ближнего Востока признавали высокий статус правителей Черкесии.

Название страны – Черкесия (часто в виде Черкессия) – использовалось во всех видах источников – исторических, этнографических, географических и статистических описаниях, а также в официальных государственных документах России, Великобритании, Франции, Польши, Османской империи, Грузии, Сефевидского Ирана, Крымского ханства<sup>6</sup>. В российской официальной номенклатуре использовалось еще и синонимичное понятие «Черкесская земля»<sup>7</sup>. Более того, употреблялось синонимичное понятие – «земля Адыгов». Им пользуется, в частности, высшее руководство Кубанского казачьего войска в своих обращениях к императору Александру II<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Светлейшие князья, князья и дворяне Лопухины. Родословная поколенная роспись // Краевский Б.П. Лопухины в истории Отечества. М., 2001. С. 529–530.

<sup>2</sup> *Скрынников Р.Г.* Россия в начале XVII в.: «Смута». М., 1988. С. 85–87.

<sup>3</sup> Молдавско-немецкая летопись 1457–1499 гг. / пер. И.Э. Клейнберга // Славяно-молдавские летописи XV–XVI вв. М., 1976. Цит. по: URL: <http://www.vostlit.it/Info/Texts/rus3/Mold-Nemem.let/text.phtml?id=951>.

<sup>4</sup> *Некрасов А.М.* Женщины ханского дома Гиреев в XV–XVI веках // Генеалогия Северного Кавказа. Нальчик, 2005. № 13. С. 150.

<sup>5</sup> *Кушева Е.Н.* Народы Северного Кавказа в XVI–XVII вв. и их связи с Россией. М., 1963. С. 150, 201; Mansel Ph. Constantinople. 1453–1924. L., 1963. P. 48.

<sup>6</sup> См.: Докладная записка императорского консула в Трапезунде о продолжении снабжения порохом и боеприпасами черкесов и контрабандной торговле с ними. 1858 г. // ЦГИА Грузии. Ф. 11. Д. 4185. Лл. 140–144; Рапорт российского консула в Трапезунде Герси барону Розену о связях английских дипломатов и их агентов с Черкессией. 2 октября 1835 г. // ЦГИА Грузии. Ф. 11. Д. 472. Лл. 95–97.

<sup>7</sup> См.: Деша Российского чрезвычайного посланника при Порте Оттоманской – Лобанова-Ростовского, Горчакову о происках турецкого эмиссара в Черкессии и прекращении Турцией интриг против России. 14 марта 1859 г. // АКАК. Т. XII. Документ № 667. С. 806–808.

<sup>8</sup> См.: *Короленко П.П.* Переселение казаков за Кубань в 1861 г. с приложением документов и записки полковника Шарапа // Кубанский сборник. Т. XVI. Екатеринодар, 1911. С. 497–499.

В середине XIX века, несмотря на стремительное сокращение территории независимой Черкесии, представители тех субэтнических групп, которые продолжали сопротивление агрессии царизма, продолжили дело государственного строительства. В июне 1861 года на съезде представителей абадзехов, шапсугов и убыхов был сформирован меджлис – высший законодательный орган Черкесии, названный Великим Свободным заседанием. В источниках упоминается и несколько иная дефиниция этого органа – Великий Меджлис Вольности черкесов. Здание меджлиса располагалось в нижнем течении реки Сочи. Руководство Меджлиса, по сути, являвшееся правительством Черкесии, состояло из 15 человек под председательством Хаджи Керендук Берзека<sup>1</sup>.

Черкесский меджлис развернул масштабную внешнеполитическую деятельность. В первую очередь, был выработан официальный меморандум, адресованный царю Александру II. Текст меморандума был вручен лидерами меджлиса царю во время приезда последнего в Черкесию в сентябре 1861 года. Были также приняты обращения к османскому и европейским правительствам. В Стамбул и Лондон направлены специальные представители с целью заручиться дипломатической и военной поддержкой. Деятельность черкесского правительства получила всемерную поддержку со стороны общественных организаций солидарности с борющимся народом Черкесии – черкесских комитетов Стамбула и Лондона. Таким образом, если не де-юре, то де-факто Черкесия приобретала черты субъекта международного права<sup>2</sup>.

Трагический финал столетней Кавказской войны для адыгов обернулся массовой депортацией народа в Османскую Турцию. Многовековая история адыгского государства оказалась прервана. Тем не менее немногочисленные адыгские селения, оставшиеся на исторической родине, сохранили важнейшие элементы духовной и материальной культуры адыгского этноса.

На новом историческом этапе – в XX веке – адыгский народ добился весьма серьезной политико-правовой компенсации в виде предоставления ему национально-государственной автономии. Более того, историческое развитие адыгской государственности в составе единого многонационального федеративного государства – сначала СССР, затем Российской Федерации – позволило Адыгее стать одним из оплотов современного Российского государства.

Применение термина «республика» в Конституциях Российской Федерации и ее субъектов, в данном случае в Адыгее, подчеркивает ее государственный характер, поскольку республика является формой правления государства, и в ином понимании этот термин практически не применяется в научной государственно-правовой литературе.

Данная статья четко определяет государствообразующий субъект – адыгский народ и исторически сложившуюся общность людей, проживающих на ее территории как источник государственной власти, создающий государство-субъект в составе Российской Федерации, на основе права нации на самоопределение.

---

<sup>1</sup> Чирг А.Ю. Развитие общественно-политического строя адыгов Северо-Западного Кавказа (конец XVIII – 60-е гг. XIX в.). Майкоп, 2002. С. 167–168.

<sup>2</sup> Чирг А.Ю. Указ. соч. С. 172.

Здесь необходимо отметить два фундаментальных положения: многонациональный народ России как источник суверенной целостной государственной власти России и народ Адыгеи как составная часть многонационального народа России и создаваемое им государство как составная часть единой суверенной государственной власти России. Государственность республик и осуществляемая ими государственная власть являются частью, продолжением единой суверенной государственной власти Российской Федерации. Суверенитет как общее свойство этой целостности, не может быть присущ только одной ее части. С этой точки зрения одинаково односторонними являются утверждения как о суверенитете республик в составе Российской Федерации, так и о принадлежности суверенитета исключительно федеральной государственной власти. В обоих случаях имеет место противопоставление отдельных частей, видов единой государственной власти России друг другу. Поэтому Республика Адыгея как субъект Российской Федерации не может иметь обособленного от Российской Федерации суверенитета, она является составной частью суверенной государственной власти России.

Право народов на самоопределение – в конституционном и международном праве – право народов (наций) определять форму своего государственного существования в составе другого государства или в виде отдельного государства.

Право на самоопределение – один из общепризнанных принципов международного права. Он получил признание в процессе распада колониальной системы и закреплён в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам (принятой резолюцией № 1514 XV-ой Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1960 года) и в последующих международных пактах и декларациях ООН.

Символично, что в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах<sup>1</sup> и Международном пакте о гражданских и политических правах<sup>2</sup> заложены идентичные положения о праве народов на самоопределение (ст. 1): «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие... Все участвующие в настоящем Пакте государства... должны в соответствии с положениями Устава ООН поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право».

Следует понимать, что в широком смысле право на самоопределение – это право той или иной группы людей (не обязательно объединённых по этническому принципу) на коллективный выбор своей общей судьбы.

Поэтому в комментируемой статье законодатель, признавая особую роль адыгского народа в образовании республики, вместе с тем подчеркивает, что в процессе образования РА принимали участие не только адыги как коренной этнос Северного Кавказа, сформировавшийся именно на территории РА, но и иные исторически сложившиеся общности людей – представители других народов. Указанная статья

---

<sup>1</sup> Об экономических, социальных и культурных правах: Международный пакт от 16 декабря 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

<sup>2</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт от 16 декабря 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.

обращает особое внимание граждан РА на то, что образование республики – это добровольный, общий выбор всего многонационального народа Адыгеи.

Новейшая история Адыгеи как равноправного субъекта федеративной России берет свое начало с 5 октября 1990 года, когда внеочередная сессия Адыгейского областного Совета народных депутатов XXI созыва провозгласила образование Адыгейской Советской Социалистической Республики в составе РСФСР.

Затем 3 июля 1991 года Законом РСФСР «О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР»<sup>1</sup> создан самостоятельный субъект РСФСР в границах Адыгейской автономной области.

Также комментируемая статья, как и ст. 72 Конституции РФ, устанавливает, что 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.

По смыслу комментируемой статьи компетенция РА направлена, в том числе, и на защиту интересов всего многонационального народа Адыгеи. Таким образом, законодатель обязывает все органы государственной власти и должностных лиц в пределах своей компетенции без какой-либо этнической дискриминации осуществлять всестороннюю защиту прав всех народов, населяющих территорию РА.

#### *Статья 52*

***Система органов государственной власти Республики Адыгея определяется Конституцией Республики Адыгея в соответствии с Конституцией Российской Федерации.***

***(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)***

В соответствии со ст. 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> определена система органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данным Федеральным законом установлено: единство системы государственной власти; территориальной целостности Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всей ее

<sup>1</sup> О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР: Закон РСФСР от 03.07.1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

территории; а также самостоятельное осуществление власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий с соблюдением принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Таким образом, систему органов государственной власти субъектов РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 01.01.2010).

Согласно законодательным требованиям Федерации по устройству системы органов власти субъектов РФ Конституция РА наделяет функциями законодательной власти Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея (гл. 4). Кроме того, структура органов законодательной власти определена в Законе РА «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

Система органов исполнительной власти определяется гл. 5 Конституции РА, Законом РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея»<sup>2</sup>, Указом Президента РА «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея»<sup>3</sup>.

В соответствии с указанными нормативными правовыми документами в систему органов исполнительной власти Республики Адыгея входят министерства, комитеты, иные органы исполнительной власти Республики Адыгея во главе с высшим исполнительным органом государственной власти РА – Кабинетом Министров Республики Адыгея. Глава Республики Адыгея является высшим должностным лицом Республики Адыгея (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея).

Система органов судебной власти РА как равноправного субъекта РФ определяется Конституцией РФ (гл. 7), федеральными законами (ФКЗ «О судебной системе РФ»)<sup>4</sup>, Конституцией РА (гл. 7), Законом РА «О Конституционном Суде РА»<sup>5</sup>. В соответствии со ст. 98 Конституции РА в Республике Адыгея правосудие осуществляется федеральными судами, Конституционным Судом Республики Адыгея, мировыми судьями Республики Адыгея, входящими в единую судебную систему Российской Федерации и учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и ФКЗ «О судебной системе РФ».

---

<sup>1</sup> О Государственном Совете – Хасэ РА: Закон Республики Адыгея от 10.07.2006 г. № 15 // Собрание законодательства РА. 2006. № 7; Советская Адыгея. 2006. 12 июля.

<sup>2</sup> О Кабинете Министров РА: Закон РА от 01.10.1996 г. № 24 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 8.

<sup>3</sup> О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея: Указ Президента РА от 01.03.2007 г. № 100 // Собрание законодательства РА. 2007. № 3. Ст. 212.

<sup>4</sup> О судебной системе РФ: Федеральный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>5</sup> О Конституционном Суде РА: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

## Статья 53

**В ведении Республики Адыгея находятся:**

- а) принятие Конституции Республики Адыгея, внесение в нее изменений, дополнений и контроль за ее соблюдением;**
- б) законодательство Республики Адыгея;**
- в) система органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядок их организации и деятельности в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством;**  
(в ред. Конституционного закона РА от 29.07.2004 № 239)
- г) заключение и расторжение договоров Республики Адыгея, заключение соглашений;**  
(подп. «г» в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)
- д) представительство Республики Адыгея в федеральных органах государственной власти Российской Федерации и субъектах Российской Федерации;**  
(подп. «д» в ред. Конституционного закона РА от 12.11.2000 № 202)
- е) защита государственно-правового статуса Республики Адыгея;**
- ж) исключен. – Конституционный закон РА от 07.05.2001 № 2;**
- з) организация государственной гражданской службы Республики Адыгея;**  
(в ред. Законов РА от 29.07.2004 № 239, от 11.12.2006 № 41)
- и) установление административно-территориального устройства Республики Адыгея и порядка его изменения;**  
(подп. «и» в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)
- к) установление налогов и сборов, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъектов Российской Федерации, а также порядка их взимания;**  
(подп. «к» в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)
- л) республиканский бюджет Республики Адыгея; фонды экономического, социального и культурного развития;**  
(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)
- м) государственная собственность Республики Адыгея и управление ею;**  
(подп. «м» в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)
- н) установление и регулирование экономических, а также научных и культурных связей с зарубежными странами;**
- о) государственные награды и почетные звания Республики Адыгея;**
- п) государственные символы Республики Адыгея;**
- р) другие вопросы, находящиеся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.**  
(подп. «р» в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)

Особое место в схеме распределения властных полномочий между Федерацией и ее субъектами занимает так называемая остаточная компетенция субъектов Федерации, выступающая одновременно и как исключительная компетенция. Так, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Фе-

дерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ) и осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ). В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным по предметам исключительно ведения субъекта РФ, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Конституции большинства современных федеративных государств преимущественно закрепляют либо исключительную компетенцию федерации (США), либо исключительную компетенцию федерации и совпадающую (совместную, конкурирующую) компетенцию федерации и субъектов федерации (РФ, ФРГ). Не зафиксированные в Конституции вопросы (остаточная компетенция) передаются в ведение субъектов федерации. В частности, Конституция РФ содержит закрытые перечни предметов ведения Федерации и предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст.ст. 71 и 72 Конституции РФ), а все вопросы, не указанные в этих перечнях, отнесены к ведению субъектов Федерации (ст. 73 Конституции РФ). По этим вопросам нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации обладают приоритетом собственного законодательства (часть 4 статьи 76 Конституции РФ). Вместе с тем, исходя из норм статьи 15 Конституции РФ, следует констатировать, что даже принятые по предметам собственного ведения нормативные правовые акты субъектов в силу верховенства федеральной Конституции не могут противоречить ее положениям. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» определяет, что в случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекшим за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и её обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность, предусмотренную законодательством. Эти нормы федерального закона в равной степени относятся к законам и иным правовым актам субъектов Федерации, изданным в сфере собственных полномочий субъекта РФ<sup>1</sup>.

Конституция РФ не содержит перечня вопросов, отнесенных к исключительной компетенции субъектов Федерации. Однако на основе анализа норм Конституции и федеральных законов можно выделить ряд ключевых вопросов исключительной компетенции субъектов Федерации, получивших достаточно четкую регламентацию. Такими вопросами по предметам ведения субъектов Федерации являются:

1. Учредительная компетенция субъектов Федерации (право на принятие и изменение Конституции (устава) субъекта РФ).
2. Формирование собственных органов законодательной (представительной), исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 664.

3. Формирование конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также мировых судей.

4. Принятие собственных законов и формирование региональной системы законодательства.

5. Полномочия субъектов Федерации в сфере изменения своих границ.

6. Представительство субъектов Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания.

7. Одобрение или неодобрение закона РФ о поправке к Конституции РФ.

8. Установление своего Государственного языка, своего герба, флага.

Разумеется, все региональные нормы, принятые в развитие перечисленных положений, не должны противоречить основам конституционного строя РФ, федеральному законодательству и общепризнанным международным принципам.

Анализ комментируемой статьи позволяет сделать вывод о том, что региональный законодатель достаточно детально и юридически грамотно воспользовался предоставленным ему правом и самостоятельно установил (не исчерпывающий) перечень предметов ведения республики.

**а)** Согласно ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республика (государство) имеет свою Конституцию и законодательство. И вполне логично, что подп. «а» комментируемой статьи Конституции РА закрепляет это право и возлагает на себя не только обязательство принятия Конституции РА, но и ее дальнейшее совершенствование в виде внесения изменений и дополнений. Кроме того, республика обязуется обеспечивать контроль за ее соблюдением. Процедура вступления в силу и порядок внесения изменений в Конституцию РА более детально определены в гл. 9 Конституции РА (см. комментарий к гл. 9).

**б)** Следующим очень важным полномочием Республики Адыгея, находящимся в ведении Республики Адыгея, является законодательство Республики Адыгея. Законодательство Республики Адыгея, помимо Конституции РА, состоит из законов и иных нормативных правовых актов Республики Адыгея, которые систематизированы по видам в Законе РА «О нормативных и иных правовых актах»<sup>1</sup> (в ред. от 21.06.2005).

В ряду нормативных правовых актов РА первым и основным законом Республики Адыгея является Конституция РА. Конституция Республики Адыгея является правовой основой законодательства Республики Адыгея и имеет высшую юридическую силу в системе законов и иных нормативных правовых актов Республики Адыгея.

Затем, исходя из юридической силы нормативных актов региональной юрисдикции, следуют:

- законы Республики Адыгея;
- договоры (соглашения) Республики Адыгея;
- Указы и распоряжения Главы Республики Адыгея;
- Постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- Постановления, распоряжения Кабинета Министров Республики Адыгея;

---

<sup>1</sup> О нормативных и иных правовых актах: Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 г. № 92 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1998. № 35; Советская Адыгея. 1998. 17 октября.

– Приказы министерств, комитетов и иных республиканских органов исполнительной власти Республики Адыгея.

Законы Республики Адыгея составляют основу правовой системы Республики Адыгея и принимаются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея по вопросам, предусмотренным Конституцией Республики Адыгея для регулирования наиболее важных политических, экономических и иных вопросов. Законы и иные нормативные правовые акты не могут противоречить Конституции Республики Адыгея и федеральному законодательству. Все иные нормативно-правовые акты носят подчиненный по отношению к Конституции и законам РА характер и во многом конкретизируют и детализируют законодательные нормы и установления.

**в)** В ранее действовавшей редакции Конституции РА комментируемый подп. «в» имел один существенный недостаток. Сама формулировка того, что к предметам ведения Республики Адыгея относится система органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядок их организации и деятельности, не вызывает нареканий. Однако все указанные действия региональных властей по устройству государственной власти и местного самоуправления в РА должны осуществляться в строгом соответствии с федеральным законодательством и никак иначе (указанное необходимое условие было внесено в подп. «в» законом РА от 29.07. 2004 г. № 239<sup>1</sup>).

Система органов государственной власти РА организуется в соответствии с положениями ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>2</sup> и специальными республиканскими законами: «О Президенте РА»<sup>3</sup>; «О Государственном Совете – Хасэ РА»<sup>4</sup> и другими (см. комментарий к гл.гл. 4, 5 Конституции РА).

Система органов местного самоуправления, порядок их организации и деятельности определен ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>5</sup> и Законом РА «О местном самоуправлении»<sup>6</sup> (см. комментарий к гл. 6 Конституции РА).

**г)** Комментируемый подп. «г» относит к ведению республики заключение и расторжение договоров (соглашений) РА. Таким образом, можно утверждать, что договоры и соглашения, являясь составной частью правовой системы РА, значительно обогащают и расширяют сферу правового поля республики в целом.

<sup>1</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон РА от 29.07.2004 г. № 239 // Собрание законодательства РА. 2004. № 7.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>3</sup> О Президенте РА: Закон РА от 06.07.2007 г. № 102 // Собрание законодательства РА. 2007. № 7; Советская Адыгея. 2007. 10 июля.

<sup>4</sup> О Государственном Совете – Хасэ РА: Закон РА от 10.07.2006 г. № 15 // Собрание законодательства РА. 2007. № 7; Советская Адыгея. 2007. 10 июля.

<sup>5</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>6</sup> О местном самоуправлении: Закон РА от 31.03.2005 г. № 294 // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2005. № 3; Советская Адыгея. 2005. 2 апреля.

Договоры (соглашения) Республики Адыгея – это акты нормативного характера, регулирующие отношения между Республикой Адыгея и Российской Федерацией и другими субъектами Российской Федерации в различных сферах жизнедеятельности: экономической, культурной, социальной и любых иных областях взаимного сотрудничества и партнерства (например, договор о дружбе и сотрудничестве Республики Адыгея с Краснодарским краем).

Принцип и порядок заключения договоров и соглашений между Федерацией и регионами о разграничении полномочий закреплен ст.ст. 26.7–26.9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (в ред. от 01.01.2010).

Из комментируемого подп. «в» были исключены (Законом РА от 29.07.2004 года № 239) некорректные формулировки о праве Республики Адыгея самостоятельно заключать Федеративный договор, межпарламентские и межправительственные соглашения, т.к. все эти полномочия не входят в компетенцию РА и отнесены к ведению Федерации (п. «к» ст. 71 Конституции РФ).

д) Согласно комментируемому подпункту Республика Адыгея наделена правом иметь свои представительства в федеральных органах государственной власти и субъектах РФ.

В настоящее время Республика Адыгея имеет одно представительство в федеральном органе государственной власти в лице Постоянного представительства РА при Президенте РФ в г. Москве и одно представительство в субъектах Федерации (Постоянное представительство Республики Адыгея в Краснодарском крае).

Постоянное представительство в городе Москве создано в целях обеспечения постоянного и оперативного взаимодействия органов государственной власти при решении вопросов социально-экономического развития Республики Адыгея (Положение о Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации).

Согласно указанному Положению задачами Представительства являются:

- защита интересов Республики Адыгея в федеральных органах власти;
- обеспечение оперативного взаимодействия органов государственной власти Республики Адыгея с федеральными органами государственной власти при решении вопросов, касающихся интересов Республики Адыгея;
- участие по поручению Главы Республики Адыгея, Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея в разработке правовых актов органов государственной власти Российской Федерации по вопросам, затрагивающим интересы Республики Адыгея;
- участие в пределах своих полномочий в установлении и развитии международных и межрегиональных связей Республики Адыгея в торгово-экономической, социальной, культурной, гуманитарной и других сферах жизни.

Схожие функции и задачи имеет Постоянное представительство Республики Адыгея в Краснодарском крае, которое учреждено для представления и защиты интересов Республики Адыгея в Краснодарском крае, обеспечения практического взаимодействия Главы Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея, Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с органами государственной власти Краснодарского края по всем вопросам, касающимся Республики Адыгея.

Комментируемый подпункт также не избежал модернизации и был приведен в соответствие нормам Конституции РФ путем удаления из подп. «д» положений, касающихся внешней политики и международных отношений, относящихся к ведению Федерации (п. «к» ст. 71 Конституции РФ). Названные положения придавали республике статус субъекта международного права в качестве суверенного государства и непосредственно основывались на признанном неконституционным (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П)<sup>1</sup> положении о суверенитете республики.

Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О<sup>2</sup> отсутствие у субъектов Российской Федерации, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями ст.ст. 15 (ч. 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых следует, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором. Следовательно, республика не может быть субъектом международного права в качестве суверенного государства и участником межгосударственных отношений, не может заключать договоры международно-правового характера.

е) Государственно-правовой статус Республики Адыгея определен Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Адыгея – ст. 66 Конституции РФ и ст. 1 Конституции РА.

Статус республики как субъекта Федерации конкретизируется в ее главном учредительном документе – Конституции Республики Адыгея.

Особенности конституционно-правового положения Республики Адыгея изложены в нормативных положениях, устанавливающих, что Республика Адыгея – государство, имеющее свою территорию, конституцию, законодательство, государственные символы (герб, флаг и гимн), республика вправе устанавливать государственный язык наряду с государственным языком РФ.

Республика имеет свою систему органов государственной власти и местного самоуправления, свои предметы ведения. Через свои органы государственной власти Республика Адыгея может заключать договоры и соглашения как с федеральными органами государственной власти, так и органами государственной власти субъектов Федерации. Она имеет своих представителей в Совете Федерации Федерального Собрания, имеет право законодательной инициативы, право обращения в Конституционный Суд РФ, в том числе в целях конституционно-правовой защиты субъекта РФ.

Все субъекты РФ имеют равные права и обязанности по принятию своей конституции (устава), имеют собственные органы государственной власти, законодательство, судебные органы, свою территорию, границы которой не могут быть изменены без согласия субъекта РФ (ст.ст. 66, 67, 73, 77 Конституции РФ).

Статус Республики Адыгея не может быть изменен без ее согласия. Защита статуса республики предполагает особую процедуру изменения административно-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

территориальных границ субъекта РФ. Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия. Согласие субъектов выражается в форме всенародного решения, полученного на референдуме, либо решения законодательного органа государственной власти субъекта РФ.

В свое время положение комментируемого подпункта в части защиты конституционно-правового статуса республики вызывало споры и разногласия. Так, по мнению прокурора РА, вопросы обороны и безопасности отнесены к ведению РФ и указанный подп. «е» противоречит п. «м» ст. 71 Конституции РФ, следовательно, подлежат приведению в соответствие с федеральной Конституцией. Однако совершенно очевидно, что, закрепляя положения о защите конституционно-правового статуса республики, региональный законодатель предусматривал иные средства защиты статуса республики, а именно: освещенные ранее особые усложненные правовые процедуры изменения конституционно-правового статуса РА.

**ж)** Указанный подпункт исключен из комментируемой статьи, так как он относил к ведению республики гражданство РА, положение о котором, в свою очередь, опиралось на признанное неконституционным положение о суверенитете республики (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П).

**з)** Комментируемый подпункт относит к ведению республики организацию государственной гражданской службы РА. В развитие данного подпункта Закон РА «О государственной гражданской службе Республики Адыгея»<sup>1</sup> устанавливает порядок организации, правовое положение государственных гражданских служащих Республики Адыгея в соответствии с федеральным законодательством, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея.

В названном законе определены должности гражданской службы и их классификация, классные чины, квалификационные требования к должностям гражданской службы, аттестация, оплата труда, государственные гарантии и дополнительные гарантии на гражданской службе, поощрения и дисциплинарные взыскания на гражданской службе и многое другое.

Показательно, что в ранее действовавшей редакции комментируемого подпункта была допущена, казалось бы, незначительная неточность, а именно: подп. «з» относил к ведению республики государственную службу в РА. В данной формулировке использование предлога «в» порождало неоднозначное толкование и могло способствовать незаконному распространению юрисдикции РА на федеральную государственную службу на территории республики (например, назначение на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти), что противоречит ч. 1 ст. 76, ч. 1 ст. 78 Конституции РФ. Кроме того, в соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ федеральная государственная служба находится в исключительном ведении РФ. В связи с этим Законом РА от 11.12.2006 г. № 41<sup>2</sup> указанные неточности были устранены.

**и)** Комментируемый подпункт относит к ведению республики вопросы установления административно-территориального устройства РА и порядка его изменения.

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Республики Адыгея: Закон РА от 04.08.2005 г. № 352 // Собрание законодательства РА. 2005. № 8; Советская Адыгея. 2005. 9 августа.

<sup>2</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон РА от 11.12.2006 г. № 41 // Собрание законодательства РА. 2006. № 12.

Кроме того, указанный подпункт находит последовательное закрепление в других статьях Конституции РА (см. комментарий к ст. 55) и в специальном Законе РА «Об административном устройстве Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 21.06.2005), который определяет принципы административно-территориального устройства (деления) Республики Адыгея и порядок его изменения.

В соответствии с упомянутым законом под административно-территориальным устройством Республики Адыгея понимается территориальная организация Республики Адыгея, представляющая собой систему входящих в ее состав административно-территориальных единиц (п. 1 ст. 1). Также в этом законе даны понятия административно-территориальных единиц, полномочия и порядок обеспечения целостности, порядок объединения и изменения административных единиц.

к) Комментируемый подпункт относит к ведению республики установление налогов и сборов, которое отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания.

Согласно ч. 1 ст. 12 Налогового кодекса РФ в Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов и сборов: **федеральные, региональные и местные**.

Федеральные налоги применяются на всей территории России. Региональными налогами признаются налоги, которые установлены настоящим Кодексом и законами субъектов Российской Федерации о налогах и обязательны к уплате на территориях определенных субъектов Российской Федерации. Местными налогами признаются налоги, которые установлены Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Ст. 14 НК РФ относит к региональным налогам: налог на имущество организаций; налог на игорный бизнес; транспортный налог.

Помимо этого, установление налогов и сборов и порядок их взимания определяются Бюджетным кодексом РФ. В ст. 56 БК РФ изложен порядок взимания и виды налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации. В ст. 58 БК РФ озвучены полномочия субъектов Федерации по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в республиканский и муниципальный бюджеты.

л) Подп. «л» комментируемой статьи относит к ведению республики принятие республиканского бюджета и формирование фондов экономического, социального и культурного развития.

Ежегодно в Республике Адыгея принимается закон Республики Адыгея о республиканском бюджете Республики Адыгея. В бюджете прогнозируется общий объем доходов республиканского бюджета, в том числе суммы безвозмездного поступления из федерального бюджета, а также указывается прогнозируемый дефицит республиканского бюджета.

К фондам экономического, социального и культурного развития принято относить различные внебюджетные фонды. Их создание – один из методов перераспределения национального дохода в пользу определенных нуждающихся в социальной

---

<sup>1</sup> Об административном устройстве РА: Закон РА от 05.05.2000 г. № 171 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 2000. № 52.

поддержке групп населения. Государство мобилизует в фонды часть доходов населения для финансирования социально значимых мероприятий. Кроме того, внебюджетные фонды решают еще две важные государственные задачи: дополнительное насыщение финансово-материальными средствами приоритетных сфер экономики и расширение социальных услуг населению.

м) Экономическую основу субъекта РФ составляют находящиеся в собственности субъекта РФ имущество, средства бюджета субъекта РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, а также имущественные права субъекта РФ.

Ст. 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» определен подробный перечень видов собственности субъекта Российской Федерации.

Кроме того, ст. 1 Закона РА «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 08.04.2008) определяет, что государственная собственность Республики Адыгея состоит из средств республиканского бюджета, территориальных государственных внебюджетных фондов; имущества республиканских организаций, финансово-кредитных учреждений; имущества, переданного в хозяйственное ведение или оперативное управление государственным предприятиям и государственным учреждениям Республики Адыгея; акций (доли, паи) в уставных (складочных) капиталах юридических лиц с участием Республики Адыгея, если это разрешено федеральным законом, ...ценных бумаг; информации; имущественных прав; земли, жилищного фонда и нежилых помещений, учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта; иного движимого и недвижимого имущества, находящегося в реестре государственной собственности Республики Адыгея.

Законодательство об управлении государственной собственностью Республики Адыгея основывается на Конституции Российской Федерации, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея и состоит из закона РА «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея» и иных нормативных правовых актов Республики Адыгея.

Этот же Закон РА «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея» определяет и порядок управления государственной собственностью Республики Адыгея (Преамбула Закона).

В ранее действовавшей редакции комментируемый подпункт, помимо государственной собственности и управления ею, к ведению республики относил установление отношений собственности, порядка владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами и водами; охрану окружающей среды.

Данные положения не соответствовали положениям Конституции РФ (ст.ст. 9, 11, 36, 72, 76), кроме того, Конституция РФ относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, лесное законодательство к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72, п.п. «в», «г», «д», «ю» ч. 1).

---

<sup>1</sup> Об управлении государственной собственностью РА: Закон РА от 03.12.2002 года № 102 // Собрание законодательства РА. № 12. 2002; Советская Адыгея. 2002. 10 декабря.

Совместно осуществляемые полномочия Федерации и ее субъектов в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов распределены Лесным кодексом РФ на основании положений ст.ст. 72 и 76 Конституции РФ.

Как указал Конституционный суд РФ в своем Постановлении от 07.06.2000 г. № 10-П, сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов Законом РФ «О недрах»<sup>1</sup> и ФЗ «О животном мире»<sup>2</sup>.

Таким образом, ранее закрепленные в комментируемом подпункте полномочия РА не относятся к ведению республики, вследствие чего Законом РА от 29 июля 2004 года № 239 были внесены в подп. «м» соответствующие нормам федерального законодательства изменения.

**н)** Данный подпункт относит к ведению РА установление и регулирование экономических, а также научных и культурных связей с зарубежными странами.

Для правильного толкования подп. «н» следует провести анализ раздела полномочий Федерации и РА в этой сфере жизнедеятельности государства. Так в соответствии с Конституцией РФ в ведении Федерации находятся внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира (п. «к» ст. 71) и внешнеэкономические отношения Российской Федерации (п. «л» ст. 71). В совместном ведении субъектов и Федерации находится координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 72).

Таким образом, к остаточной компетенции РА в области сотрудничества с зарубежными государствами можно отнести все вопросы неполитического характера и вопросы, не затрагивающие внешнеэкономическую сферу деятельности РФ. То есть в ведении республики находятся предметы установления и регулирования негосударственных экономических, а также научных и культурных связей с зарубежными странами.

**о)** Раскрывая смысл комментируемого подпункта, следует сказать о том, что награждение государственными наградами является одним из символических видов нематериального поощрения, признания и оценки государством личного вклада граждан и организаций в государственное, социальное, культурное развитие республики. При этом важным критерием награждения является принцип социальной справедливости, гласности и участия в выдвижении заслуженных кандидатов от трудовых, научных и иных коллективов, а также выдающихся общественных и политических деятелей.

Государственные награды в республике – медаль «Слава Адыгеи» и Почетные звания РА по различным сферам жизнедеятельности (образования, культуры, науки и пр.).

Медаль «Слава Адыгеи» – высшая государственная награда РА (ч. 2 ст. 1 Закона РА «О медали «Слава Адыгеи»<sup>3</sup> (в ред. от 22.10.2004).

<sup>1</sup> О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 16. Ст. 834.

<sup>2</sup> О животном мире: ФЗ от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>3</sup> О медали «Слава Адыгеи»: Закон РА от 01.10.1996 г. № 23 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 8.

Медалью награждаются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за особые заслуги в становлении государственности Республики Адыгея, развитии законодательства, обеспечении прав и свобод граждан, укреплении демократии, развитии экономики, культуры, науки, просвещения; в охране здоровья, жизни и прав граждан, в благотворительной деятельности; за проявленные отвагу, мужество и героизм. К этой награде также представляют лиц, имеющих иные заслуги перед Республикой Адыгея (ст. 2 Закона РА «О медали «Слава Адыгеи»).

Также в соответствии со ст. 2.1 упомянутого закона за особые заслуги в становлении государственности Республики Адыгея, обеспечении прав и свобод граждан, развитии экономики, культуры, науки, просвещения, здравоохранения, а также в благотворительной деятельности медалью «Слава Адыгеи» награждаются организации республики.

Почетного звания Республики Адыгея удостоиваются граждане РФ за особые заслуги в области развития производства, науки и техники, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, искусства, культуры и в других областях трудовой деятельности и высокое профессиональное мастерство.

О присвоении Почетного звания Республики Адыгея и награждении медалью «Слава Адыгеи» издаются Указы Главы РА. Информация о присвоении Почетного звания и награждении медалью «Слава Адыгеи» публикуется в республиканских средствах массовой информации.

**п)** Комментируемый подпункт к ведению республики относит отличительные атрибуты любого национально-государственного образования, которыми являются государственные символы: флаг, герб и гимн. Помимо комментируемого подпункта, положения о государственных символах содержатся в других статьях Конституции РА (см. комментарий к ст.ст. 59–61).

Кроме этого, принят специальный Закон РА «О государственных символах Республики Адыгея»<sup>1</sup>, который дает описательную характеристику и определяет порядок использования государственных символов РА.

**р)** В ведении Республики Адыгея находятся и другие вопросы, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Этот подпункт в очередной раз опосредовано дает определение исключительной (остаточной) компетенции РА и указывает на то, что представленный в комментируемой статье перечень вопросов, относящихся к ведению РА, не является закрытым и может быть расширен в пределах компетенции РА.

#### *Статья 54*

***1. В совместном ведении Российской Федерации и Республики Адыгея находятся:***

***а) обеспечение соответствия Конституции Республики Адыгея и законов Республики Адыгея Конституции Российской Федерации и федеральным законам;***

---

<sup>1</sup> О государственных символах РА: Закон Республики Адыгея от 07.06.2007 г. № 90 // Собрание законодательства РА. 2007 № 6; Советская Адыгея. 2007. 14 июня.

*б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности и правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;*

*в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;*

*г) разграничение государственной собственности;*

*д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;*

*е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;*

*ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;*

*з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;*

*и) установление общих принципов налогообложения и сборов;*

*к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;*

*л) кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;*

*(пп. «л» в ред. Конституционного закона РА от 06.06.2001 № 12)*

*м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;*

*н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления;*

*о) координация международных и внешнеэкономических связей Республики Адыгея, выполнение международных договоров Российской Федерации.*

*2. Споры по вопросам совместного ведения между органами государственной власти Республики Адыгея и органами государственной власти Российской Федерации разрешаются посредством согласительных процедур, а при недостижении согласия – в судебном порядке.*

1. Комментируемая статья совершенно идентична ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и содержит исчерпывающий, закрытый перечень вопросов совместного ведения, государственный контроль и законодательное регулирование по которым отнесено и к полномочиям Федерации, и к полномочиям ее субъектов.

Указанный порядок взаимодействия двух уровней власти отражает федеративную сущность РФ, обеспечивает необходимый уровень децентрализации власти и формируется с учетом интересов Федерации и ее субъектов.

Принцип федерализма неизменно обязывает государство разграничивать предметы ведения между органами государственной власти различных уровней.

Данное положение закреплено в ст. 5 Конституции РФ: «Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами

государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ».

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 01.01.2010) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 1 ст. 3).

Кроме того, в соответствии с указанным федеральным законом субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев (ч. 2 ст. 3). Это так называемое право опережающего законодательства.

Дискуссионность современной проблемы разграничения предметов совместного ведения состоит в том, что Конституция РФ не определила компетенцию субъектов РФ по каждому из предметов совместного ведения. Она содержит лишь перечень, круг вопросов, подлежащих разграничению. Последнее может быть проведено двумя путями – федеральными законами по каждому предмету совместного ведения либо договорами и соглашениями Федерации с конкретными субъектами РФ.

Анализ действующего законодательства по предметам совместного ведения позволяет сделать вывод о том, что зачастую Федерация занимает все правовое поле предмета совместного ведения, не оставляя законотворческого пространства для регионального законодателя.

На практике очевидно, что многие федеральные законы грешат излишней детализацией и слишком мелочно регламентируют предметы совместного ведения, обязывая тем самым регионального законодателя путем унификации и дублирования приводить в соответствие федеральному свое законодательство, что противоречит принципу федерализма, заложенного в Конституции РФ.

К подобным федеральным законам можно отнести уже упоминавшийся ранее ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который, оперируя терминами «общие понятия» и «основы», произвел подробнейшую детальную регламентацию в сфере совместного ведения по «установлению общих

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

принципов организации системы органов государственной власти» (подп. «н» комментируемой статьи) и практически не оставил правовых вопросов в этой сфере для регионального законодательства.

С другой стороны, многие предметы совместного ведения либо вообще не имеют законодательного обеспечения, либо обеспечены весьма слабо и фрагментарно. В этих условиях бездействие, ненадлежащая или неполная реализация органами государственной власти субъектов Федерации принадлежащих им полномочий по предметам совместного ведения, в частности, неиспользование права опережающего правового регулирования в случае отсутствия федерального закона, негативно сказываются на правовой системе государства в целом; образуются правовые пробелы.

Безусловно, необходимо избавляться от формального подхода к предоставленному ст. 26.4 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» праву субъектов Федерации на согласование проектов федеральных законов. Указанная процедура – одна из форм координации осуществления государственной власти в федеративном государстве и кооперации в процессе осуществления власти по предметам совместного ведения.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 26.4 указанного закона, если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации более чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия рассматриваемого федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия, работа которой, в свою очередь, позволит устранить противоречия и повысить качество обсуждаемого законодательного акта с учетом взаимных интересов Федерации и субъектов.

Возвращаясь к комментируемой статье, следует сказать, что предметы ведения, установленные в ст. 54 Конституции РА, целесообразно рассматривать по группам, объединяющим близкие по содержанию понятия. Подобный подход к комментированию аналогичных норм Конституции РФ по предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ) применен в доктринальном постатейном комментарии к Конституции РФ под редакцией Ю.А. Дмитриева («Деловой мир», 2009 год).

Так, согласно Ю.А. Дмитриеву, к первой группе предметов совместного ведения следует отнести все, что направлено на обеспечение единства Российской Федерации и управление ею в интересах всего ее многонационального народа. Это предметы ведения, установленные подп. «а», «и», «н», где определяется, что к совместному ведению Федерации и ее субъектов относится, прежде всего, обеспечение соответствия конституций, уставов и законов, а также иных правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам.

Вторая группа совместных полномочий охватывает защиту прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и др. (подп. «б», «з», «м»). В реальной жизни права граждан могут быть нарушены в самых различных местах, и защита их возможна в полной мере только тогда, когда в ней участвуют государственные органы всех уровней – как федеральные, так и субъектов РФ.

Третью группу совместного ведения составляют вопросы разграничения государственной собственности, владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий (подп. «в», «г», «д»).

Четвертая группа предметов совместного ведения представляет, главным образом, отношения в социально-экономической сфере, которые, очевидно, не могут решаться только на федеральном уровне. Таковы, например, общие вопросы воспитания, образования, науки, спорта, защиты семьи (подп. «е», «ж»). Их реализация требует хорошего знания и учета местных условий, обычаев и традиций. Другие же вопросы, в частности, здравоохранения, должны лишь координироваться Российской Федерацией и ее субъектами.

Пятую группу вопросов, решаемых совместно, составляют административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательства, а также законодательство о недрах и об охране окружающей среды (подп. «к»).

Завершается п. 1 ст. 54 Конституции РФ указанием на то, что к совместному ведению, помимо указанного ранее, относятся координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и выполнение международных договоров России. Такая запись объясняется тем, что Россия – целостное государство, проводящее единую политическую и экономическую линию как при заключении, так и при реализации международных обязательств.

Кроме того, применительно к подп. «л» о кадрах судебных, правоохранительных органов, адвокатуры, нотариата следует говорить о совместном осуществлении общей кадровой политики. Примечательно, что согласно п. 2 Указа Президента РФ от 2 июля 2005 года № 773 федеральные министры до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывают кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае отказа в согласовании кандидатуры на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти федеральный министр вновь предлагает кандидатуру на указанную должность.

В случае повторного отказа в согласовании кандидатуры федеральный министр в срок, не превышающий двух месяцев со дня обращения к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по вопросу о согласовании кандидатуры, принимает решение о назначении руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти либо о представлении его к назначению в установленном порядке.

О несогласовании кандидатуры федеральный министр одновременно с принятием вышеуказанного решения информирует соответственно Президента Российской Федерации или Правительство Российской Федерации.

Таким образом, в указанном нормативно-правовом акте речь идет скорее не о согласовании, а об информировании региональных властей в кадровых вопросах по

назначению руководителей территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Подобный порядок согласования предусмотрен в отношении утверждения кандидатур министра МВД РА, Прокурора РА (см. комментарий к ст. 107), начальника ГУ МЧС РФ по РА и других глав территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

В отношении кадров судов субъектов Федерации (судей, председателей и заместителей конституционных (уставных) судов субъектов РФ и мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов Федерации) их назначение (избрание) на должность осуществляется в порядке, установленном законами субъектов РФ (см. комментарий к главе VII). При этом должны учитываться конституционные и другие законодательные требования о единстве статуса судей, в том числе к кандидатам на должности судей.

Комплекс вопросов в сфере нотариата и адвокатуры решается Основами законодательства РФ о нотариате<sup>1</sup> и Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>2</sup>, а постоянное управление, в том числе кадровые вопросы, осуществляется Министерством юстиции РФ и органами юстиции субъектов Федерации (министерствами, управлениями, департаментами). При формировании квалификационной комиссии для приема квалификационных экзаменов у лиц, претендующих на присвоение статуса адвоката, а также для рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов установлено, что от территориального органа юстиции делегируются два представителя в комиссию (всего 13 членов). Квалификационная комиссия по приему экзамена у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности, формируется путем равного количества представителей территориального органа и нотариальной палаты<sup>3</sup>.

2. Комментируемый пункт побуждает органы государственной власти РФ и ее субъектов при разрешении споров о компетенции использовать согласительные процедуры, которые можно обозначить как совместные поиски общего компромиссного решения при разногласиях между государственными органами в случаях, установленных законом.

В соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ наделен правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации.

---

<sup>1</sup> Основы законодательства РФ о нотариате от 11.02.1993 г. № 4462-I // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. Издательство «Юридическая литература», 1993. № 10. Ст. 357.

<sup>2</sup> Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 33.

<sup>3</sup> О квалификационной комиссии по приему экзамена у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности: утверждено решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 20 марта 2000 г. и приказом Минюста РФ от 14 апреля 2000 г. № 132 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Издательство «Юридическая литература», 2000. № 18. Рег. номер 2198.

В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Так, Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 3 ч. 2 п. «б» ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»<sup>1</sup> (в ред. от 02.06.2008)). Соответственно Высший Арбитражный Суд рассматривает экономические споры между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами Федерации в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 10 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»<sup>2</sup> (в ред. от 09.11.2009).

#### *Статья 55*

***1. Территория Республики Адыгея является неприкосновенной и не может быть изменена без согласия Республики Адыгея.***

*(п. 1 в ред. Конституционного закона РА от 07.05.2001 № 2)*

***2. Административно-территориальными единицами в Республике Адыгея являются аул, село, хутор, станица, поселок, поселок городского типа, город, район.***

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

***3. Порядок образования и изменения административно-территориальных единиц Республики Адыгея определяется законом Республики Адыгея.***

1. В комментируемом пункте речь идет о неприкосновенности территории республики как составной части государства для осуществления государственной власти на местах.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 4) закрепляет положение, согласно которому Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, имея в виду не только неприкосновенность внешних границ государства, но и целостность государства, недопустимость разделения на самостоятельные части государственной территории. Россия – не сумма частей, а единое, целостное государство.

Исторически закрепление комментируемых положений в Конституции Республики Адыгея стало возможным после ратификации 31 марта 1992 года Федеративного договора, в силу которого территория и статус республики не могли быть изменены без согласия народа Республики Адыгея (ст. 3 Договора), что предполагало решение вопросов об изменении статуса республики, ее территориальных границ только через референдум.

Сегодня по Конституции РФ территория субъекта РФ тоже не может быть изменена без согласия субъекта. Однако законодательно не прописано, чье согласие, какого органа власти Республики Адыгея необходимо для этого иметь. С другой стороны, кто является субъектом данной территории, если не ее многонациональный народ?! Кроме этого, необходимо учитывать, что инициатива изменения административно-

---

<sup>1</sup> О Конституционном Суде РФ: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>2</sup> Об арбитражных судах в РФ: Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

территориальных границ может исходить не только со стороны Федерации, но и со стороны субъектов РФ. В этой связи неточность, неясность и двусмысленность некоторых конституционных установлений может привести к эскалации напряженности в таком многонациональном и поликонфессиональном государстве, как Россия. Вместе с тем можно предположить, что субъектами, дающими свое согласие на изменение границ республики, могут быть органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым народ посредством выборов делегировал свое право представлять их интересы.

Комментарии к нормативным положениям о территории Республики Адыгея, ее целостности и неделимости описаны нами в комментариях к ст. 4 Конституции РА.

Для того чтобы избежать повторов, в комментируемом пункте, на наш взгляд, главное, что нужно уяснить читателю, заключается в том, что территории всех государственных образований, то есть всех субъектов Российской Федерации, являются составной и неотъемлемой частью Российской Федерации. Вместе с тем территория республики не может быть изменена без согласия Республики Адыгея, т.е. законодательно предусмотрен целый ряд подготовительных мероприятий, согласительных процедур и т.п.

Порядок изменения границ между субъектами установлен ст. 67 Конституции Российской Федерации и федеральными законами. В Адыгее изменение административных единиц имело место в 1962 году, когда с Краснодарским краем была достигнута договоренность о присоединении Тульского района в Адыгейскую автономную область (ныне Майкопский район Республики Адыгея). Кроме того, в связи с реализацией Распоряжения Совета Министров СССР от 22 июля 1967 года № 1737-р, утвердившего проектное задание на строительство Краснодарского водохранилища на р. Кубани, с площади около 2000 га было переселено более 12 тыс. человек, 20 населенных пунктов, располагавшихся на территории Адыгейской автономной области (ныне Республика Адыгея), были затоплены (11 полностью и 9 частично)<sup>1</sup>. Таким образом, если не брать во внимание моральный аспект данной проблемы, советским командно-административным способом из территории Адыгеи изъято около 2000 га плодородных пахотных земель, включая 11 населенных пунктов, затопленных со всей коммунальной инфраструктурой<sup>2</sup>.

Таким образом, заложенный конституционный принцип неприкосновенности территории Адыгеи распространяет свое действие не только на запрет изменения границ РА без ее согласия, но и на то, чтобы исключить в будущем любое несогласованное посягательство на уменьшение общей площади республики.

Закон РА «Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея»<sup>3</sup> (в ред. от 28.12.2010) в соответствии с Конституцией РА определяет принципы

---

<sup>1</sup> О переселении населения из зоны затопления Краснодарского водохранилища: решение исполнительного комитета Адыгейского областного Совета депутатов трудящихся от 14.03.1969 г. № 171 // ГУ «Национальный архив РА». Фонд № Р-1. Описание № 5. Дело № 454. Лист № 386, 387.

<sup>2</sup> Протокол заседания исполнительного комитета Теучежского районного Совета депутатов трудящихся Адыгейской автономной области Краснодарского края от 22.05.1968 г. № 9 // Выписка из архива МО «Город Адыгейск». 2010.

<sup>3</sup> Об административно-территориальном устройстве РА: Закон РА от 05.05.2000 г. № 171 // Собрание законодательства РА. 2004. № 7.

административно-территориального устройства (деления) Республики Адыгея и порядок его изменения.

2. Комментируемый пункт закрепил виды административно-территориальных единиц республики. Кроме того, в развитие указанного конституционного положения принят республиканский закон. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона РА «Об административно-территориальном устройстве РА» территория Республики Адыгея подразделяется на следующие административно-территориальные единицы: районы; городские населенные пункты (города, поселки городского типа, дачные поселки, курортные поселки); сельские населенные пункты (аулы, станицы, села, поселки, хутора).

Мы видим, что вышеуказанный закон в последней редакции расширяет закрепленный Конституцией перечень административно-территориальных единиц (введены дополнительные единицы: дачные и курортные поселки). Считаем необходимым внести означенные дополнения в комментируемый подпункт Конституции РА.

В составе республики: 2 республиканских городских округа – Майкопский, состоящий из г. Майкопа и 8 сельских населенных пунктов, и Адыгейский в составе г. Адыгейска и 2 сельских населенных пунктов; 7 муниципальных районов; 5 городских поселений посёлков городского типа; 46 сельских поселения; 224 сельских населённых пунктов.

Адыги проживают, в основном, в 44 аулах, а также некоторых других крупных населенных пунктах. Наиболее компактно они расселены в Тахтамукайском, Теучежском, Шовгеновском, Кошехабльском и Красногвардейском районах. В 1998 году из автономного края Косово и Метохия (Сербия) была репатриирована группа черкесов (около 200 чел.), расселенная в Майкопе и новом ауле Мафэхабль (Майкопский район).

Остальное население в сельской местности проживает в станицах, хуторах, селах и поселках.

Русские расселены по всей территории республики, компактно – в Гиагинском и Майкопском районах, велика их численность в Красногвардейском, Тахтамукайском районах. К русским причисляют себя и большинство потомков кубанских казаков.

3. Изменения в административно-территориальном устройстве Республики Адыгея производятся в соответствии с Конституцией РА и Законом РА «Об административно-территориальном устройстве РА».

Именно Закон Республики Адыгея «Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея» в соответствии с Конституцией Республики Адыгея определяет принципы административно-территориального устройства (деления) Республики Адыгея и порядок его изменения.

Вышеназванным законом все процедуры образования и изменения административно-территориальных единиц разделены по полномочиям между Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея (ст. 6), Главой Республики Адыгея (ст. 7) и Кабинетом Министров Республики Адыгея (ст. 8).

Так, в соответствии с Законом РА «Об административно-территориальном устройстве РА» Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея издает закон Республики Адыгея об образовании или изменении административно-территориальной единицы, упразднении районов с передачей всех их территорий в состав других

административных единиц, устанавливает административные центры районов, утверждает образование новых сельских (поселковых) округов путем слияния существующих, разделения, выделения их территорий и т.д. (ст. 6).

Этот же закон устанавливает, что Глава Республики Адыгея утверждает описание границ; использует согласительные процедуры при возникновении вопросов, связанных с изменением административно-территориального устройства (ст. 7). Кабинет Министров Республики Адыгея утверждает Схему территорий Республики Адыгея; дает заключение об экономической целесообразности изменений административно-территориального устройства Республики Адыгея; ведет регистрацию и учет административно-территориальных единиц и населенных пунктов; издает официальный справочник «Административно-территориальное устройство Республики Адыгея» (ст. 8).

Во всех случаях образования или изменения административно-территориальной единицы Республики Адыгея в соответствии с Уставами муниципальных образований обязательно выявляется мнение населения преобразуемой административно-территориальной единицы.

Необходимо сказать, что в отношении территорий, отнесенных к ведению муниципальных образований, действует региональный нормативно-правовой акт, в котором, согласно ч. 2 ст. 8 Закона Республики Адыгея «О местном самоуправлении»<sup>1</sup> (в ред. от 25.02.2010), границы территории муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами Республики Адыгея.

В частности, этот же закон устанавливает принципы территориальной организации местного самоуправления, в том числе порядок изменения границ муниципального образования (ст. 8), преобразования муниципального образования (ст. 9), преобразования городских поселений (ст. 11), упразднение поселений (ст. 11.1) и создание вновь образованных поселений на межселенных территориях (ст. 11.2).

### *Статья 56 Исключена*

В ранее действовавшей редакции комментируемая статья содержала положения, согласно которым Республика Адыгея вправе была приостанавливать на своей территории действие законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации до решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они изданы вне пределов ведения Российской Федерации или ее совместного ведения с Республикой Адыгея и противоречат Конституции Республики Адыгея и Конституции Российской Федерации, нарушают Федеративный договор.

В соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О<sup>2</sup> названные положения, закрепляя верховенство, высшую юридическую силу

<sup>1</sup> О местном самоуправлении: Закон Республики Адыгея от 31.03.2005 г. № 294 // Собрание законодательства РА. 2005. № 3; Советская Адыгея. 2005. 2 апреля.

<sup>2</sup> По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: Определение КС РФ от 27.06.2000 г. № 92-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

Конституции республики и ее законов, право республики приостанавливать действие правовых актов Российской Федерации на территории республики и предусматривая договорный характер статуса республики как субъекта в составе Российской Федерации, непосредственно основаны на признанном ранее неконституционном положении о суверенитете республик, из него вытекали и его конкретизировали (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П)<sup>1</sup>.

Таким образом, Законом РА «О поправках в Конституцию Республики Адыгея»<sup>2</sup> комментируемая статья была исключена.

### *Статья 57 Исключена*

Указанная статья исключена из Конституции РА, так как она устанавливала в республике, помимо российского, еще один уровень гражданства – гражданство РА. Данные установления, в свою очередь, опирались на признанное неконституционным положение о суверенитете республики (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П)<sup>3</sup>. Поэтому Законом РА «О поправках в Конституцию Республики Адыгея»<sup>4</sup> комментируемая статья была исключена из текста Конституции РА.

### *Статья 58*

***1. Республика Адыгея имеет государственные символы: флаг, герб, гимн. Порядок официального использования государственных символов устанавливается законом Республики Адыгея.***

***2. Государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане должны уважать государственные символы Республики Адыгея. Надругательство над государственными символами Республики Адыгея преследуется по закону.***

1. У каждой страны есть свои присущие только ей отличительные знаки – государственные символы. Комментируемый пункт закрепляет наличие в РА таких государственных символов. К ним относятся: флаг, герб и гимн.

Слово «символ» у греков означало всякий вещественный знак, имевший условное тайное значение для известной группы лиц. То есть с давних времен в разных

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление КС РФ от 07.06.2000 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон Республики Адыгея от 29 июля 2004 г. № 239 // Собрание законодательства РА. 2004. № 7; Советская Адыгея. 2004. 7 августа.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление КС РФ от 07.06.2000 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>4</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон Республики Адыгея от 29.07.2004 г. № 239 // Собрание законодательства РА. 2004. № 7.

странах и землях существовали определенные знаки и символы, с помощью которых люди показывали друг другу, к какому племени или народу они принадлежат.

Безусловно, в комментируемом пункте порядок перечисления символов не случаен и среди государственных символов первым закрепляется именно флаг. Исторически этот атрибут государственности считается символом независимого государства или народа. Недаром подъем государственного флага – первая торжественная церемония после провозглашения нового государства. К тому же данный символ является наиболее узнаваемым государственным атрибутом, вследствие чего служит универсальным средством для идентификации граждан, государственных органов и даже материальных объектов, определяющим принадлежность к тому или иному государству или народу.

Далее по очередности закрепления следует герб государства, отражающий характер народа или иные отличительные особенности государственного образования. Герб наряду с флагом следует относить к визуально узнаваемым символам государства.

Последним по порядку перечисления государственным символом, но не по степени важности закрепляется гимн, его музыка и его текст воспринимаются больше на эмоциональном уровне, и, как правило, сочетание текста, базирующегося на исторических корнях, народности, на связи времен и поколений, и музыки с национальным элементом побуждают граждан бережно любить Родину и гордиться ею, чтить ее историю. Государственный гимн является собой наиболее понятный для восприятия и наиболее эффективный для воздействия на умы и сердца людей музыкально-поэтический образ – смысловой символ Отечества. Под гимн и поднятие флага чувствуются спортсмены, ученые, рабочие – это поистине универсальное сочетание государственных символов мы встречаем повсеместно. С точки зрения закона следует понимать, что значимость и юридический статус государственных символов совершенно одинаковы.

Описательные характеристики каждого из государственных символов РА находят дальнейшее закрепление в последующих статьях Конституции РА (ст.ст. 59–61). Кроме того, порядок официального использования государственных символов закрепляется Законом РА «О государственных символах Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 27.10.1999).

Указанный нормативно-правовой акт устанавливает для каждого из государственных символов РА свой официальный порядок использования; для флага (ст. 5), для герба (ст. 7), для гимна (ст. 10). Более подробно порядок использования государственных символов будет рассмотрен нами в комментариях к специальным статьям Конституции РА, посвященным отдельно каждому из государственных символов (ст.ст. 59–60).

2. Комментируемый пункт налагает на государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждан РА обязанность чтить и уважать государственные символы. Тем самым законодатель подчеркивает особый статус государственных символов республики как атрибутов государственности, выделяет их

---

<sup>1</sup> О государственных символах РА: Закон Республики Адыгея от 07.06.2007 г. № 90 // Собрание законодательства РА. 2007. № 6; Советская Адыгея. 2007. 14 июня.

из общей массы других, не менее почитаемых объектов культуры и фольклора народа. Кроме того, за незаконные действия по отношению к государственным символам Республики Адыгея предусмотрено административное наказание (ст. 7 Закона РА «Об административных правонарушениях»<sup>1</sup> (в ред. от 25.02.2010)). Таким образом, оскорбление государственных символов рассматривается законодателем как оскорбление чести государства и нации, и достоинство этих символов защищается законом внутри страны и за ее пределами.

#### Статья 59

***Государственный флаг Республики Адыгея представляет собой прямоугольное полотнище зеленого цвета, на котором изображены двенадцать золотых звезд и три золотые перекрещенные стрелы, направленные наконечниками вверх. Отношение длины флага к его ширине – 2:1.***

Государственный флаг Республики Адыгея является историческим стягом адыгов. С самого начала своего функционирования флаг выражал объединительную тенденцию в адыгском обществе, стремление создать единое государство.

В 1836 году на общеадыгском политическом собрании на реке Убин был водружен зеленый флаг с тремя скрещенными стрелами и 12 звездами. Это событие отмечается как в российских, так и в европейских источниках того периода<sup>2</sup>. Помимо собственно адыгских «племен», в состав адыгской-черкесской конфедерации входили также близкородственные этносы – убыхи и садзы. Список из 12 «племен»-субэтнических групп выглядит следующим образом: абадзехи, шапсуги, натухаевцы, убыхи, садзы, темиргоевцы, бжедуги, бесленеевцы, кабардинцы, хатукаевцы, махашевцы, егерухаевцы. Структура изображения такова, что каждое, даже самое малочисленное этническое подразделение адыгов уверенно ассоциировало себя с одной из звезд. Но объединение адыгов основывалось не только на представительстве и взаимной присяге субэтнических подразделений, но и на объединении княжеств. Черкесия, таким образом, представляла собой конфедеративное государство – добровольное объединение княжеств равнинно-предгорной части страны и ее горных земель, на территории которых институт княжеской власти не действовал и которые управлялись соприкасающимися братствами. Данное конфедеративное государственное объединение появилось до принятия общеадыгского флага. В 1829 году Г.В. Новицкий отмечал: «Адехе, соединив себя политическими союзами для единения в одно целое и тем составив твердый оплот против внешних врагов, умеют мужественно действовать, коль скоро защита отечества призывает их к оружию»<sup>3</sup>.

В 1861 году во время создания центрального законодательного и исполнительного органа Черкесии – Великого Свободного Заседания, – в исторической литературе

<sup>1</sup> Об административных правонарушениях: Закон Республики Адыгея от 19.04.2004 г. № 215 // Собрание законодательства РА. 2004. № 4; Советская Адыгея. 2004. 27 апреля.

<sup>2</sup> Спенсер Э. Путешествия в Черкесию / пер. с англ. Н.А. Нефляшевой. Майкоп, 1993. С. 50.

<sup>3</sup> Новицкий Г.В. Географическо-статистическое обозрение земли, населенной народом Адехе // Тифлиссские ведомости. 1829. № 25.

известного как Сочинский меджлис, данный флаг был вновь утвержден как официальный символ адыгского государства.

Необходимо отметить, что флаг РА создан в точном соответствии со всеми геральдическими канонами, что неоднократно засвидетельствовано ведущими специалистами в области геральдики Российской Федерации.

Наиболее схожим геральдическим образцом является флаг Европейского Союза, на котором звезды символизируют страны содружества. В этом обстоятельстве можно увидеть глубокую историческую аналогию: народ, на протяжении нескольких тысячелетий неизменно придерживавшийся демократических принципов самоуправления, жертвенно отстаивавший свое право на независимость в XIX веке, в своем главном символе выразил идею добровольного единения народов на основе приверженности принципам свободы, равноправия, содружества. Важно, что именно эти принципы легли в фундамент современной Европы и провозглашены Конституцией Российской Федерации.

Государственный флаг Республики Адыгея – официальный символ республики с 1992 года. На полотнище ярко-зеленого цвета золотом вышиты 12 пятиконечных звезд и 3 скрещенные стрелы. Зеленый цвет символизирует жизнь. Звезды – адыгские народы или субэтнические группы. Скрещенные стрелы – стремление к миру.

Помимо комментируемой статьи, описание Государственного флага Республики Адыгея содержится в Законе РА «О государственных символах Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 27.10.1999). В соответствии с ч. 2 ст. 3 указанного закона многоцветное и одноцветное изображение Государственного флага Республики Адыгея устанавливается Приложениями № 1 и № 2 к этому закону.

Конечно, упомянутый закон определяет порядок официального использования Государственного флага Республики Адыгея.

В соответствии с положениями Закона РА «О государственных символах Республики Адыгея» Государственный флаг Республики Адыгея независимо от его размера воспроизводится в точном соответствии с его описанием и пропорциями, утвержденными Конституцией Республики Адыгея и вышеуказанным законом РА (ч. 1 ст. 4). Кроме того, флаги муниципальных образований и организаций независимо от форм собственности не должны быть идентичны Государственному флагу Республики Адыгея (ч. 2 ст. 4). Также Государственный флаг Республики Адыгея не может использоваться в качестве геральдической основы флагов муниципальных образований и организаций независимо от форм собственности (ч. 3 ст. 4).

Указанный закон устанавливает, что Государственный флаг Республики Адыгея постоянно поднят на зданиях, в которых размещаются органы государственной власти Республики Адыгея, а также органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 5). Государственный флаг Республики Адыгея постоянно установлен: в залах, в которых проводятся заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея, Конституционного Суда Республики Адыгея; в рабочих кабинетах должностных лиц РА; в залах, в которых проводится регистрация актов гражданского состояния (ч. 2 ст. 5).

---

<sup>1</sup> О государственных символах РА: Закон Республики Адыгея от 07.06.2007 г. № 90 // Собрание законодательства РА. 2007. № 6; Советская Адыгея. 2007. 14 июня.

В дни праздников и памятных дат, установленных федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея, Государственный флаг РА может быть поднят на зданиях организаций независимо от форм собственности, а также на жилых домах (ч. 5 ст. 5).

Государственный флаг РА может быть поднят при церемониях и во время других торжественных мероприятий, проводимых органами государственной власти РА, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности (ч. 6 ст. 5).

Кроме того, Государственный флаг РА в особых случаях не только поднят, но и приспущен. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 5 Закона РА «О государственных символах Республики Адыгея» в знак траура Государственный флаг Республики Адыгея может быть приспущен до половины древка (мачты).

Безусловно, надругательство над государственными символами Республики Адыгея преследуется по закону (п. 2 ст. 58 Конституции РА).

Так, использование Государственного флага РА в нарушение установленных правил влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до пятисот рублей, на должностных лиц – от пятисот до одной тысячи рублей, на юридических лиц – от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей (ст. 7 Закона РА «Об административных правонарушениях»<sup>1</sup> (в ред. от 25.02.2010).

#### *Статья 60*

***Государственный герб Республики Адыгея представляет собой круг, сверху обрамленный лентой с надписью «Республика Адыгея» на русском и адыгейском языках. В середине ленты – большая звезда, с боковых сторон – листья дуба, клена, золотые колосья пшеницы, початки кукурузы. Круг замыкается аббревиатурой слов «Российская Федерация» – буквами «РФ», над которыми изображен национальный стол – анэ – с хлебом и солью. В середине круга – главный герой нартского эпоса Саусрыко на огненном летящем коне.***

Еще до принятия Конституции РА 24 марта 1992 года на I сессии Верховного Совета ССР Адыгеи был утвержден герб и Государственный флаг Республики Адыгея. Герб республики был разработан художником Д.М. Меретуковым и символизирует собою «специфику материальной и духовной культуры народа, именем которого названо национально-государственное образование».

Комментируемая статья содержит довольно подробную описательную характеристику Государственного герба РА. Каждый из вышеупомянутых элементов герба имеет собственную символическую нагрузку.

Так, надпись «Республика Адыгея» на двух языках – русском и адыгейском символизирует закрепленное в Конституции РА положение о двух равноправных государственных языках. Надпись «Республика Адыгея» вместе с аббревиатурой «РФ» символизирует пребывание РА в статусе республики в составе Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Об административных правонарушениях: Закон Республики Адыгея от 19.04.2004 г. № 215 // Собрание законодательства РА. 2004. № 4; Советская Адыгея. 2004. 27 апреля.

Большая звезда, находящаяся в центре верхней части ленты, обрамляющей герб, означает единство многонационального народа Республики Адыгея.

Горы не только символизируют характерный для Адыгеи ландшафт, издревле освоенный адыгами, но и могут восприниматься как знак мощи, достоинства, незыблемости моральных канонов и верности горским традициям. Солнце – священный символ с древнейших времен, знак торжества над темными силами, символ надежды на светлое будущее республики.

При изображении нарта Саусрыко использован один из важнейших сюжетов фольклорного цикла, посвященного данному воителю, – сюжет о добывании огня в борьбе с демоническими силами. И данный персонаж, и сам сюжет имеют глубокую смысловую нагрузку и могут восприниматься как аналог эллинского мифа о Прометее – сюжет, который, по мнению специалистов, наряду с мифами об амазонках и «золотом руне» имеет кавказские корни. Так же, как и Прометей, образ Саусрыко может интерпретироваться как культовый герой, дарующий людям не только огонь, но и различные знания (не случайно, что в руке нарта не абстрактная горящая ветка, как в эпосе, а факел – распространенный символ просвещения, стремления к знаниям). Примечательно и то, что нарт Саусрыко изображен на гербе в традиционном национальном костюме адыгов – черкеске. Черкесский (адыгский) мужской костюм, ключевым элементом которого являлся верхний приталенный кафтан из сукна (адыгское название *цый*, русское название – *черкеска*), был полностью заимствован как другими народами Кавказа, так и казачеством Кубани и Терека. Более того, черкесский костюм в сочетании с типичным черкесским комплектом холодного оружия (шашка и кинжал-кама) на протяжении XIX в. приобрел статус эталонного облачения для офицерского корпуса Российской империи. Черкесский костюм с гордостью носили члены императорской фамилии<sup>1</sup>.

Разлетающиеся звездочки (некоторыми интерпретаторами воспринимаемые как огненные искры от факела либо выбиваемые копытами нартского коня) как раз и могут быть символами даруемых людям культурных достижений. Число звезд – 12 – перекликается с 12 звездами на государственном флаге РА, и в обоих символах обозначают основные исторические области Северо-Западного Кавказа, которые должны были войти в предположенную к созданию широкую военную коалицию в 1830-х годах.

Золотая голова бычка, разделяющая буквы «Р» и «Ф» на нижней ленте герба, явно отсылает нас к эпохе Майкопской культуры, в рамках которой такие артефакты символизировали культ плодородия. Золотая голова бычка, парно воспроизведенная и на гербе г. Майкопа, известна как символ Майкопского кургана (III тыс. до н.э.) и означает глубокую древность местной культуры, свидетельствуя о связи времен и верности традициям.

Национальный столик (Ианэ) с хлебом-солью является символом прославленного адыгского гостеприимства, знаком миролюбия, устойчивости жизненного уклада.

---

<sup>1</sup> Филлисон Г.И. Воспоминания // Русский архив. 1883. Кн. 3. С. 165; Фролов Б.Е. Холодное оружие кубанских казаков. Краснодар: Диапазон-В, 2009. С. 33–34, 44, 60, 74–76, 81–85; Клочков Д.А. «Отличные храбростью...». Собственный его императорского величества конвой. 1829–1917. История. Обмундирование. Вооружение. Регалии. СПб.: Славия, 2007. С. 16–88, 230–231.

Колосья пшеницы и початки кукурузы говорят о богатейших земледельческих традициях адыгов, система питания которых в эпоху классической Черкесии основывалась именно на этих зерновых культурах (включая и еще одну составляющую зерновой триады – просо). Листья клена и дуба – богатство флоры республики, значительная часть которой покрыта лесами.

Помимо комментируемой статьи, описание герба содержится в ч. 1 ст. 6 Закона РА «О государственных символах РА»<sup>1</sup> (в ред. от 27.10.1999). Кроме того, многоцветное и одноцветное изображение Государственного герба Республики Адыгея устанавливается приложениями № 3 и № 4 к указанному закону.

Порядок официального использования Государственного герба РА устанавливается ст. 7 Закона РА «О государственных символах РА». Так, в соответствии с положениями данной статьи Государственный герб Республики Адыгея помещается на бланках конституционных законов Республики Адыгея и законов Республики Адыгея; указов и распоряжений Главы Республики Адыгея; постановлений Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея; постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Адыгея; актов органов исполнительной власти Республики Адыгея; решений Конституционного Суда Республики Адыгея и иных официальных бланках государственных органов и должностных лиц.

Кроме того, барельеф (оттиск, изображение) Государственного герба Республики Адыгея помещается на фасадах зданий государственных учреждений; в залах заседаний Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея и Конституционного Суда Республики Адыгея; в служебном кабинете Главы Республики Адыгея, Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Премьер-министра Республики Адыгея и в иных местах, установленных законами Республики Адыгея (ч. 3 ст. 7 Закона).

Также Государственный герб Республики Адыгея может помещаться на печатях органов государственной власти Республики Адыгея, иных органов, образуемых органами государственной власти Республики Адыгея, государственных унитарных предприятий Республики Адыгея и государственных учреждений Республики Адыгея; на официальных изданиях Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея; на вывесках государственных органов Республики Адыгея и в иных местах, установленных нормативными правовыми актами Республики Адыгея (ч. 4 ст. 7 Закона).

С недавнего времени после внесения Законом РА от 27.10.2009 г. № 295 соответствующей поправки в ст. 7 Закона РА «О государственных символах РА» органы местного самоуправления тоже могут использовать на бланках и помещать на печатях Государственный герб Республики Адыгея (ч. 7 ст. 7).

За любые незаконные действия по отношению к Государственному гербу РА применяются те же санкции, предусмотренные ст. 7 Закона РА «Об административных правонарушениях»<sup>2</sup>, применяемой в отношении любых противоправных действий,

<sup>1</sup> О государственных символах РА: Закон Республики Адыгея от 07.06.2007 г. № 90 // Собрание законодательства РА. 2009. № 10; Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 2009. № 41; Советская Адыгея. 2009. 3 ноября.

<sup>2</sup> Об административных правонарушениях: Закон Республики Адыгея от 19.04.2004 г. № 215 // Собрание законодательства РА. 2004. № 4; Советская Адыгея. 2004. 27 апреля.

направленных на оскорбление или нарушение официального использования государственных символов РА.

### Статья 61

**Текст Государственного гимна Республики Адыгея утверждается законом Республики Адыгея.**

Комментируемая статья закрепляет положение, по которому текст гимна республики утверждается республиканским законом. Однако гимн РА состоит из музыки и текста. Государственным гимном Республики Адыгея является музыкально-поэтическое произведение на стихи И. Машбаша, музыку У. Тхабисимова (ст. 8 Закона РА «О государственных символах РА»)<sup>1</sup>.

Считаем, что музыка и текст – это два совершенно неразрывных взаимодействующих элемента любого гимна. На наш взгляд, комментируемую статью необходимо было дополнить положением о том, что и музыка гимна также устанавливается законом РА, тем более что в специальном законе РА, регламентирующем порядок использования государственных символов, фиксируется не только текст, но и музыка гимна (Приложения № 5; № 6 Закона РА «О государственных символах РА»).

Стоит также отметить, что в упомянутых Приложениях к Закону РА «О государственных символах РА» текст гимна закреплен на двух государственных языках Адыгеи: на русском (Приложение № 5) и на адыгейском языках (Приложение № 6). Отметим тот факт, что изначально он был написан И. Машбашем на адыгейском языке, а затем осуществлен поэтический перевод Ю. Крючковым на русский язык.

Очевидно, необходимо дополнить комментарий к комментируемой статье текстом гимна на русском языке согласно Приложению № 5 Закона РА «О государственных символах РА»:

*Славься, живи, Адыгея,  
Милая сердцу страна.  
Наши народы согрела  
Добрым согласьем она.*

*Припев:*

*Солнечный край,  
Республика – наш общий дом.  
Крылья взметай,  
Республика, крепи трудом,  
Светлая наша мечта.*

*Предками выбрано было  
Дивное место для нас,  
Мужество, мудрость и силу  
Дал нам от дедов Кавказ.*

<sup>1</sup> О государственных символах РА: Закон Республики Адыгея от 07.06.2007 г. № 90 // Собрание законодательства РА. 2007. № 6; Советская Адыгея. 2007. 14 июня.

*Припев.*

*Гордо с душою свободной  
Вместе с Россией иди,  
Солнце твое над тобою,  
Бури невзгод позади.*

*Припев.*

*Небо родное и нивы  
Будут навеки в сердцах,  
Будут для нас, пока живы,  
В нашей судьбе и делах.*

Государственный гимн Республики Адыгея может воспроизводиться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном варианте. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции (п. 2 ст. 9 Закона РА «О государственных символах РА»).

Согласно ст. 10 упомянутого закона Государственный гимн Республики Адыгея исполняется во время торжественных церемоний и иных мероприятий, проводимых органами государственной власти Республики Адыгея. Допускается исполнение Государственного гимна Республики Адыгея при проведении спортивных соревнований. При публичном исполнении Государственного гимна Республики Адыгея присутствующие выслушивают его стоя, мужчины – без головных уборов.

За любые незаконные действия по отношению к Государственному гимну Республики Адыгея применяются санкции, предусмотренные ст. 7 Закона РА «Об административных правонарушениях»<sup>1</sup> (в ред. от 25.02.2010).

#### *Статья 62*

***Столицей Республики Адыгея является город Майкоп. Статус столицы устанавливается законом.***

Комментируемая статья определяет, что столицей Республики Адыгея является город Майкоп, самый крупный населенный пункт Адыгеи.

Город Майкоп – главный город Республики Адыгея, расположенный на исторической территории формирования адыгского народа. Основание города Майкопа связано с одноименным военным укреплением периода Кавказской войны, возведение которого было начато в мае 1857 г.<sup>2</sup> В отзыве военного министра от 10 марта 1858 года сообщается о соизволении государя императора «вновь возведенную штаб-квартиру Кубанского пехотного полка именовать «Майкоп»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Об административных правонарушениях: Закон Республики Адыгея от 19.04.2004 г. № 215 // Собрание законодательства РА. 2004. № 4; Советская Адыгея. 2004. 27 апреля.

<sup>2</sup> Город Майкоп в прошлом и настоящем. Майкоп: Культурный Кавказ, 1911. С. 5.

<sup>3</sup> Акты Кавказской Археографической комиссии. Т. XII. Ч. 1. Тифлис, 1904. С. 766, док. № 649.

Укрепление было основано на территории Темиргоевского княжества, которое на протяжении многих столетий управлялось княжеской династией Болотоковых. Население княжества состояло из нескольких адыгских субэтнических групп – темиргоевцев, егерухаевцев, абадзехов, адамиевцев, мамхеговцев и др.

На территории современного города Майкопа и в ближайших окрестностях находились адыгские аулы: в 1836 г. по правую сторону р. Белой в районе Майкопа зафиксировано несколько абадзехских аулов<sup>1</sup>; с большой точностью можно говорить о том, что на месте г. Майкопа (в его дореволюционных границах) находился до 1842 года темиргоевский аул Магомета Берзекова, развалины которого показаны на «Карте Западной части Кавказского края» 1842 года на правом берегу Белой в 3–4 км выше устья Курджипса<sup>2</sup>. На этой же карте напротив городского парка на левом берегу Белой показан абадзехский аул Довжи Хаджимукова – он располагался в будущих границах г. Майкопа либо на территории поселка Краснооктябрьский. Необходимо иметь в виду, что во время Кавказской войны неоднократные массивованные удары по району Майкопа были нанесены уже в последней трети XVIII – первой четверти XIX в. В июне-августе 1825 года район Майкопа стал целью для отряда генерала А.А. Вельяминова, который уничтожил ряд адыгских аулов, вырубил лес на правом берегу Белой, возвел временные укрепления, но впоследствии вынужден отступить на Кубань. В 1829 году отряд генерала Эммануэля нанес очередной удар по району Майкопа в рамках масштабной карательной экспедиции, в ходе которой на пространстве от Малого Зеленчука до Курджипса было уничтожено 210 аулов<sup>3</sup>. Затем район Майкопа становился местом боев в 30–50-е гг. XIX в. Поэтому вполне закономерной выглядит ситуация, при которой мы не обнаруживаем значительного адыгского населения на месте Майкопа непосредственно перед строительством здесь укрепления в 1857 году.

Особенностью расположения Майкопа явилось немаловажное обстоятельство, что на левом берегу Белой начинались земли Абадзехии, наиболее многочисленной и мощной в военном отношении адыгской области<sup>4</sup>. Она же – один из оплотов адыгского сопротивления. В ноябре 1859 года абадзехи в полном составе под предводительством наиба Шамиля Магомед-Амина сложили оружие и признали русское подданство<sup>5</sup>. Юридически этот факт оформлен письменным договором

<sup>1</sup> АКАК. Т. VIII. С. 765.

<sup>2</sup> Отдел картографирования РГБ. Ко 14/IV-II: Карта Западной части Кавказского края, составленная из топографических сведений, собранных о Закубанских горских народах и дополненная распросами 1842 года. Тифлис, 1842.

<sup>3</sup> Этнографический очерк черкесского народа. Составил генерального штаба подполковник барон Сталь в 1852 г. // Кавказский сборник. Тифлис, 1900. Т. XXI. Отд. II. С. 164.

<sup>4</sup> В 1852 г. барон К.Ф. Сталь подтверждает, что «население абадзехов большое и долины их речек битком набиты народом». См.: Этнографический очерк черкесского народа. С. 155. На русской военной карте 1859 г. в долине Курджипса и его левых притоков зафиксировано 33 аула. См.: РГВИА. Ф. 846. Оп. 16. Д. 6772: Маршрут движения отрядов под начальством генерал-лейтенанта Козловского от укрепления Майкопского по р.р. Курджипсу и Бжину до верховьев р. Джи с показанием просек.

<sup>5</sup> Записки М.Я. Ольшевского. Кавказ с 1854 по 1866 г. Ч. V. Гл. III // Русская старина. Т. 84. Кн. IX. СПб., 1895. Сентябрь. С. 106–107; Письмо князя Барятинского императору Александру II о сдаче Магомет-Амина // Проблемы Кавказской войны. С. 87.

сторон. Соглашение представлялось далеко не равноправным, поскольку именовалось «признанием покорности» и являлось таковым по сути. Согласно этому документу, российская сторона также брала на себя некоторые обязательства, в частности, она согласилась разместить в Майкопском укреплении своего представителя-администратора, в введении которого должны были находиться все абадзехские селения<sup>1</sup>. Таким образом, соглашение 1859 года фактически предоставляло абадзехам автономный статус, а будущий город Майкоп делало центром их автономии. К сожалению, тщательно соблюдавшие условия договора абадзехи к осени 1861 года были поставлены перед жестоким выбором – освободить свои вековые земли или возобновить борьбу. Война разгорелась в этом районе Черкесии с новой силой в декабре 1861 года и завершилась полнейшим изгнанием этого адыгского «племени» в Турцию. Из 150 абадзехских населенных пунктов на пространстве от правых притоков Белой до левых притоков Псекупса не сохранился ни один аул. Небольшое количество населения было переведено на поселение на равнину и в первые годы после Кавказской войны составляло 5 аулов. Затем часть из них вынуждена также отправиться в Турцию, а часть собрана в одно селение – Хакурунохабль, ныне районный центр РА.

Топонимическое наименование «Майкоп» является исконно адыгским и предшествует появлению здесь военного укрепления. Письменная фиксация данного адыгского названия сделана в русских военных документах задолго до основания укрепления. *Мыекъуанэ* в пер. с адыг. – «устье [реки] яблоневого балки»<sup>2</sup>. Истолкование слова «Майкоп» как яблоневого балки сделано в рапорте генерал-лейтенанта Г.И. Филиппсона, командующего войсками Правого фланга в период основания укрепления крепости Майкоп: «Впрочем, строевого леса в этих местах совсем нет, долины и балки покрыты плодовыми деревьями (самое слово *Майкоп* значит яблоневая балка), а по горам растет малорослый дуб и терновник»<sup>3</sup>.

Данный топоним является первоначально гидронимом – названием реки. При этом гидроним «Майкоп» является совершенно типичным словообразованием в общей системе адыгских гидронимов и связанных с ними топонимов: *Анапа* «устье реки Ана»; *Лабанэ* – «устье реки Лаба»; *Пезуанэ*, *Берендуанэ*, *Уляп*, *Буунэ*, *Фэрзанэ*, *Сенапэ*, *Суккопэ*, *Лоупэ* и мн. др.

Итак, с адыгского языка *Майкоп* переводится как «устье реки *Мыеко*», небольшого левого притока реки Белая, который впадает в нее чуть выше того места, где было основано укрепление. Но в адыгской топонимии данная дефиниция закреплена за гораздо более обширной территорией – практически за всей средней дистанцией течения реки Белая. Это адыгское понимание топонима «Майкоп» было усвоено и русскими военными начальниками, и канцеляристами. Написание «Майкоп» появилось не сразу. Закономерно, что первые упоминания данного топонима сделаны в

<sup>1</sup> Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 14257. Оп. 3. Д. 460: Переписка о изъявлении покорности абадзехским и баракаевским племенами. Лл. 3–4 об.

<sup>2</sup> Бузаров А.К. Майкоп // Из истории населенных пунктов Республики Адыгея. Майкоп, 2008. Вып. IV. С. 92, 96.

<sup>3</sup> Рапорт командующего войсками Правого Крыла Кавказской Линии, ген.-л. Филиппсона, ген.-фельдм. кн. Барятинскому, от 21-го января 1860 года, № 71. Майкоп // Акты Кавказской Археографической комиссии. Т. XII. Ч. 1. С. 831, док. 713.

таких транскрипциях, которые точнее передают адыгское произношение. Так, в целом ряде русских военных отчетов говорится о *Меакопе*, *Маякопе* и *Маюкопе*<sup>1</sup>. Народный совет у *Маюкуна* и совещания в доме старшины Хаджимуко в Майкопском ущелье упоминаются в записке генерал-майора Евдокимова от 9 декабря 1851 г.<sup>2</sup>

22 марта 1862 года в укрепленной штаб-квартире было введено комендантское управление во главе с полковником Ф.Ф. Дубягой. При Майкопском укреплении постепенно образовалось поселение, которое в источниках этого периода называется Майкопской слободкой. К концу 60-х гг. XIX в. численность населения Майкопской слободки достигла 8 тысяч человек. С самого начала гражданское население Майкопа отличалось полиэтничным составом. Слободским старостой был избран купеческий старшина – нахичеванский армянин Г.Н. Шапошников, который от имени слобожан ходатайствовал перед вышестоящими военными и гражданскими властями о преобразовании поселения в город. Высочайшим указом «О преобразовании административных учреждений в Кубанской и Терской областях» от 30 декабря 1869 года Майкоп был переименован в город и стал центром одновременно образованного Майкопского уезда. 24 декабря 1870 года наместник Кавказский утвердил Положение о городе Майкопе и упрощенном общественном городском управлении. Четвертого апреля (по новому стилю – 16 апреля) 1871 года состоялось «открытие города Майкопа» – официальные торжества, посвященные фактическому обретению Майкопом статуса города. Первым городским старостой стал Г.Н. Шапошников<sup>3</sup>. С самых первых лет существования город Майкоп стал центром притяжения общественной и культурной жизни адыгов. В Майкопе была основана Майкопская горская школа (смотритель М. Раков) и Майкопский горский словесный суд (эфенди Х. Шовгенов)<sup>4</sup>.

Примечательно, что все дореволюционные городские головы или «мэры» Майкопа считали датой основания города именно 4 апреля 1871 года. В 1911 году трижды занимавший этот пост Д.И. Зинковецкий издал юбилейную – к 40-летию основания г. Майкопа – брошюру<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Этнографический очерк черкесского народа. Составил генерального штаба подполковник барон Сталь в 1852 г. // Кавказский сборник. Тифлис, 1900. Т. XXI. Отд. II. С. 156: Меакопа как место народного собрания адыгов в 1841 г., 171: Меакопа как место военного сбора адыгов; Журнал генерала от кавалерии Эммануэля военным происшествиям на Кавказской линии, в Черномории и Астрахани в 1831 году // Голицын Н.Б. Жизнеописание генерала от кавалерии Эммануэля. М.: Собрание, 2004. С. 294: приказ Эммануэля подполковнику Пулло двигаться к Маякопу: «Если абадзехи не прибегнут к вам с покорностью, ближайшие аулы около Маякопа и по ту сторону р. Белой, до самого устья реки Финк (Фюнтф. – Прим. С. Х.), вы предадите огню»; РГВИА. Ф. 13454. Оп. 6. Д. 910. Л. 5: в рапорте генерал-майора Евдокимова от 28.11.1851 г. говорится о Маюкопском ущелье). В 1839 г. транскрипция Майкоп фигурирует в рапорте генерал-адъютанта Граббе, который подчеркивает стратегическое значение Майкопского ущелья в планах завоевания Черкесии (Рапорт ген.-адъют. Граббе ген. Головину, от 10 августа 1839 года, № 405 // Акты Кавказской Археографической комиссии. Т. IX. Тифлис, 1884. С. 406.

<sup>2</sup> Записка ген.-м. Евдокимова ген.-л. Завадовскому, от 9-го декабря 1851 года // АКАК. Т.Х. Тифлис, 1885. С. 609–612, док. № 559.

<sup>3</sup> Бузаров А.К. Указ. соч. С. 97.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Город Майкоп в прошлом и настоящем... С. 8, 15.

Данная историческая справка позволит современному населению – многонациональному народу Адыгеи разобраться в отнюдь не простой истории региона, в котором сегодня живет в обстановке мира и взаимопонимания.

В современных условиях, когда дата основания города Майкопа стала предметом острой общественной дискуссии, справедливо возвратиться к дате 1871 года, чтобы не унижать национальную память народа, пережившего трагические события, предлагая праздновать день рождения Майкопа с даты заложения военного укрепления.

Вообще столица – главный город государства или административного образования (такого как область, край, автономная республика, провинция, штат, департамент), в котором, как правило, находятся высшие органы власти и управления: резиденция главы государства (территории) (монарха, президента, губернатора), парламент, центральные министерства и ведомства. Для республики наличие столицы – один из признаков, отличающих её от других субъектов РФ.

Иногда столица выделяется по статусу в самостоятельную административную или федеративную единицу (например, Москва является столицей РФ и самостоятельным субъектом Федерации; по конституции Австрии Вена имеет статус земли; в США столица страны – Вашингтон – расположена в самостоятельном федеральном округе Колумбия, не входящем ни в один из штатов).

В связи с осуществлением дополнительных государственных функций любая столица имеет особый правовой статус. Комментируемая статья также определяет, что правовой статус столицы Адыгеи устанавливается Законом РА «О статусе столицы Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 12.12.2005).

Указанный нормативно-правовой акт устанавливает взаимные права и обязанности между органами местного самоуправления муниципального образования «Город Майкоп» и органами государственной власти Республики Адыгея в связи с осуществлением городом Майкопом функций столицы Республики Адыгея (ст.ст. 4; 5).

Кроме того, ст. 6 Закона РА «О статусе столицы Республики Адыгея» предусматривает компенсацию затрат города Майкопа в связи с осуществлением им функций столицы Республики Адыгея. В указанном законе отражены особенности перспективного планирования развития города Майкопа. Так, проект генерального плана развития города Майкопа как столицы Республики Адыгея разрабатывается исполнительно-распорядительным органом муниципального образования «Город Майкоп», согласовывается с Кабинетом Министров Республики Адыгея в части осуществления городом Майкопом функций столицы Республики Адыгея и вносится на утверждение представительного органа муниципального образования «Город Майкоп» (ст. 7).

Кроме того, в упомянутом законе зафиксированы особенности предоставления органам государственной власти Республики Адыгея, предприятиям, организациям и учреждениям, находящимся в федеральной и республиканской собственности, земельных участков, находящихся в собственности города Майкопа (ст. 8), и порядок предоставления в аренду зданий, строений, сооружений и помещений, находящихся в собственности города Майкопа (ст. 9).

---

<sup>1</sup> О статусе столицы РА. Закон Республики Адыгея от 03.12.2002 г. № 101 // Собрание законодательства РА. 2002. № 12; Советская Адыгея. 2002. 10 декабря.

Согласно положениям ст. 11 Закона РА «О статусе столицы Республики Адыгея» споры между органами государственной власти Республики Адыгея и органами местного самоуправления муниципального образования «Город Майкоп», возникающие в процессе осуществления городом Майкопом функций столицы Республики Адыгея, могут разрешаться согласительной комиссией, создаваемой на паритетных началах.

## ГЛАВА 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ– ХАСЭ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ

### *Статья 63*

***1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея является постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Адыгея.***

***2. Депутаты Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея избираются сроком на пять лет.***

*(п. 2 в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

***3. Порядок выборов депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея устанавливается законом Республики Адыгея в соответствии с федеральным законом.***

1. Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> Государственный Совет– Хасэ Республики Адыгея является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Республики Адыгея.

Становление Парламента Республики Адыгея в том виде, в котором он существует сегодня, проходило в несколько этапов.

Зарождение парламентаризма в Адыгее совпало с периодом нерешенных экономических, политических и социальных проблем, обострения межнациональных отношений, которые в основном были обусловлены системным кризисом во всех сферах нашей жизни.

5 октября 1990 года внеочередная сессия Адыгейского областного Совета народных депутатов XXI созыва провозгласила образование Адыгейской автономной Советской Социалистической Республики в составе РСФСР. Курс на самостоятельное развитие Адыгеи был закреплен принятием 28 июня 1991 года V сессией Адыгейского областного Совета народных депутатов Декларации о государственном суверенитете Республики Адыгея.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 42. 1999. Ст. 5005.

3 июля 1991 года Верховным Советом РСФСР был принят Закон № 1535-1 «О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику в составе РСФСР».

В соответствии со ст. 5 Закона Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 3 июля 1991 года № 1539-1 «О порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в советские социалистические республики в составе РСФСР» Верховный Совет Советской Социалистической Республики Адыгея наделялся правами, предусмотренными Конституцией РСФСР для республик в составе РСФСР.

23 сентября 1991 года Президиум Верховного Совета РСФСР принял Постановление «О порядке и сроках проведения выборов народных депутатов в Советской Социалистической Республике Адыгея в составе РСФСР». Произошло окончательное оформление статуса Адыгеи в качестве самостоятельного и полноправного субъекта Российской Федерации, и началось формирование первого представительного органа республики – Верховного Совета Советской Социалистической Республики Адыгея в количестве 100 народных депутатов.

10 ноября 1993 года X сессия Верховного Совета РА приняла Закон РА № 174-1 «О представительной и законодательной организации власти Республики Адыгея на переходный период», в соответствии с которым представительным и законодательным органом власти в республике стало Законодательное Собрание (Хасэ) – Парламент Республики Адыгея, правопреемник Верховного Совета РА.

В соответствии со ст. 1 данного Закона Законодательное Собрание (Хасэ) – Парламент РА стало постоянно действующим представительным и законодательным органом РА на переходный период и было сформировано в количестве 45 человек из числа народных депутатов Верховного Совета первого созыва путем открытого голосования простым большинством голосов. Председатель Верховного Совета РА и его заместитель по должности вошли в состав Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента РА и стали соответственно Председателем и заместителем Председателя Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея.

10 марта 1995 года принята первая Конституция Республики Адыгея, в ее ст. 63 закреплено конституционное название Парламента Республики Адыгея – Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея и его правовой статус, постоянно действующий высший представительный и законодательный орган государственной власти Республики Адыгея.

Статус Государственного Совета – Хасэ РА имеет свою специфику, обусловленную его местом в системе разделения властей. Только он является органом, непосредственно представляющим население, и только он вправе заниматься правотворчеством по основным сферам жизни общества – издавать законы, что подчеркивает его исключительность и верховенство в системе представительства Республики Адыгея.

В связи с принятием Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционным законом РА от 07.07.2003 № 152 вся гл. 4 Конституции Республики Адыгея была изложена в новой редакции, которая предусматривала изменение акцентов основ-

ных признаков статуса Парламента Республики Адыгея: постоянно действующим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Адыгея.

2. Первоначально и до принятия Закона РА от 03.05.2007 № 73 «О внесении изменений в главу 4, главу 5, главу 6 и статью 109 Конституции Республики Адыгея» редакция п. 2 была иной – «Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея избирается сроком на пять лет».

Федеральный законодатель установил предельный срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации – 5 лет, оставив непосредственное определение указанного срока за Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. В соответствии с п. 2 Конституции РА срок полномочий депутатов Государственного Совета – Хасэ РА одного созыва установлен сроком в пять лет.

3. П. 3 ст. 63 Конституции РА является отсылочной нормой. Детально порядок избрания депутатов Государственного Совета – Хасэ РА устанавливается Законом РА от 04.08.2005 № 351 «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея».

#### *Статья 64*

*1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея состоит из пятидесяти депутатов. Двадцать пять депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея избираются по одномандатным избирательным округам с примерно равным количеством избирателей на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Остальные двадцать пять депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.*

*(п. 1 в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2011 № 20)*

*2. Депутаты Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея могут осуществлять депутатскую деятельность как на профессиональной постоянной основе, так и без отрыва от основной деятельности.*

*(в ред. Законов Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239, от 11.12.2006 № 41)*

*3. Число депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом Республики Адыгея.*

*(п. 3 в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239)*

1. П. 1 комментируемой статьи устанавливает состав и порядок формирования Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, который за столь короткий срок существования претерпел значительные изменения.

Верховный Совет Республики Адыгея (март 1992 года – ноябрь 1993 года) состоял из 100 народных депутатов.

Выборы в Верховный Совет Республики Адыгея прошли в четыре этапа и оказались беспрецедентно сложными.

I этап:

22 декабря 1991 года – избран 41 депутат;

5 января 1992 года – избрано 23 депутата.

II этап:

16 февраля 1992 года – избрано 13 депутатов;

1 марта 1992 года – избрано 12 депутатов.

III этап:

12 апреля 1992 года – избрано 4 депутата;

18 апреля 1992 года – избран 1 депутат.

IV этап:

12 декабря 1992 года – избрано 3 депутата;

19 декабря 1992 года – избрано 3 депутата.

В ходе выборов на альтернативной основе было обеспечено паритетное представительство в Парламенте: из 100 депутатов 45 были адыгами, 49 – русскими, 6 – представители других национальностей.

Законодательное Собрание (Хасэ) – Парламент Республики Адыгея, правопреемник Верховного Совета Республики Адыгея (ноябрь 1993 года – январь 1996 года), состояло из 45 депутатов, избранных из 100 народных депутатов Верховного Совета. За народными депутатами Верховного Совета РА, не вошедшими в состав Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента РА, был сохранен статус и полномочия народных депутатов. Они принимали участие с правом решающего голоса в работе Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея при рассмотрении Конституции РА и конституционных законов.

Государственный Совет – Хасэ РА (январь 1996 года – март 2001 года) состоял из 45 депутатов Государственного Совета – Хасэ РА. Двадцать семь избирались на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, образуемым с примерно равной численностью избирателей. Восемнадцать депутатов избирались по двухмандатным избирательным округам, совпадающим с границами административно-территориальных единиц, на основе равного представительства, по два депутата от каждого района, города республиканского значения. В местах компактного проживания коренного населения – Тахтамукайском и Красногвардейском районах – были образованы одномандатные избирательные округа.

Порядок выборов депутатов Государственного Совета – Хасэ РА определялся законом Республики Адыгея, исходя из принципа паритетного представительства. Депутаты Государственного Совета – Хасэ РА, работающие на постоянной оплачиваемой основе, должны были составлять не более одной трети от установленного общего числа депутатов.

12 ноября 2000 года Конституционным законом РА № 205 в гл. 4 Конституции Республики Адыгея внесены изменения, в соответствии с которыми была установлена общая численность депутатов Государственного Совета – Хасэ РА в количестве пятидесяти четырех. Парламент Республики Адыгея (март 2001 года – март 2006 года) стал двухпалатным: Совет Представителей и Совет Республики.

Совет Представителей состоял из двадцати семи депутатов, представляющих интересы равноправных административно-территориальных единиц Республики Адыгея (города Майкоп и Адыгейск, районы Республики Адыгея), избираемых по

трехмандатным избирательным округам по три представителя от каждого города республиканского значения, района Республики Адыгея на основе прямого избирательного права при тайном голосовании.

Совет Республики состоял из двадцати семи депутатов, избираемых по одномандатным избирательным округам с примерно равным количеством избирателей на основе прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутаты Государственного Совета – Хасэ РА могли осуществлять свои полномочия как на профессиональной постоянной основе, так и на непостоянной основе.

Число депутатов каждой из палат Государственного Совета – Хасэ РА, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливалось палатами Государственного Совета – Хасэ РА самостоятельно.

В соответствии с Законом РА от 16.07.2003 № 161 «О поправках в главу 4, статьи 101 и 110 Конституции Республики Адыгея» Государственный Совет – Хасэ РА вновь стал однопалатным. Численность депутатов Государственного Совета – Хасэ РА не подверглась изменению, а были внесены поправки в порядок их избрания.

Действующий на сегодняшний день состав депутатского корпуса Государственного Совета – Хасэ РА (март 2006 года – март 2011 года) избирался в порядке, закрепленном в п. 1 статьи 64 Конституции РА (в ред. 11.12.2006): двадцать семь депутатов Государственного Совета – Хасэ РА – по одномандатным избирательным округам с примерно равным количеством избирателей на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, остальные двадцать семь депутатов Государственного Совета – Хасэ РА – по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Следующий парламент Республики Адыгея будет избираться в соответствии с комментируемым пунктом в действующей редакции, по которому численность депутатов сокращена на 4 депутата и составляет 50 человек.

2. В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.

Исходя из установленного права выбора субъектом РФ условий осуществления депутатской деятельности в Конституции Республики Адыгея закреплено, что депутаты Государственного Совета – Хасэ РА могут осуществлять депутатскую деятельность как на профессиональной постоянной основе, так и без отрыва от основной деятельности.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации установление права депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов исполнять свои обязанности как на постоянной оплачиваемой основе, так и на непостоянной основе, без отрыва от основной деятельности, означает возможность выбора депутатами формы деятельности в

составе данного законодательного органа. Эта возможность является условием выполнения депутатом обязанности по надлежащему осуществлению им депутатских полномочий в полном объеме. В то же время, определяя порядок формирования действующей на профессиональной постоянной основе части парламента, законодатель субъекта Федерации призван установить надлежащее правовое основание и процедуры, гарантирующие равноправие депутатов, обеспечить равное влияние депутатов, относящихся к различным частям депутатского корпуса, на принятие решений.

3. Комментируемый пункт содержит отсылочную норму, согласно которой число депутатов Государственного Совета – Хасэ РА, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается Государственным Советом – Хасэ РА самостоятельно в соответствии с федеральным законом. Данное правило исходит из требований ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

#### Статья 65

*1. Депутатом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший двадцати одного года и обладающий пассивным избирательным правом.*

*2. На депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в течение срока его полномочий распространяются ограничения, установленные федеральным законом.*

*(п. 2 в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239)*

*3. – 4. Исключены. – Закон РА от 29.07.2004 № 239.*

1. Пассивное избирательное право – это право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ч. 8 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 04.10.2010) установлено, что Конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может быть ниже 21 года на день голосования на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ и в органы местного самоуправления. Таким образом, в п. 1 реализовано право, данное Федеральным законом субъекту Российской Федерации, на ограничение пассивного избирательного права более высоким возрастным критерием, чем активное избирательное право.

2. П. 2 ст. 65 Конституции Республики Адыгея является отсылочной к федеральному закону нормой.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: ФЗ РФ от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература», 17 июня 2002. № 24. Ст. 2253.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 4) предусмотрено, что депутаты, выборные должностные лица, работающие на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ. Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ не могут замещать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы, быть депутатами иных законодательных (представительных) органов государственной власти или представительных органов муниципальных образований, выборными должностными лицами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, иные государственные должности субъекта РФ, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит в соответствии с п. 4 ст. 4 настоящего Федерального закона. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран.

Депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий во фракцию, или депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, указанной в п. 4.1 ст. 4 настоящего Федерального закона, и входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, указанной в пункте 4.1 статьи 4 настоящего Федерального закона, вступивший в политическую партию, которая имеет фракцию в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, входит в данную фракцию и не вправе выйти из нее.

Несоблюдение требований, указанных в пп. 1.1–1.3 настоящей статьи, влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

В случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, то указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности,

если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Утрата депутатом гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий.

Депутат не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

В случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

В случае досрочного прекращения депутатских полномочий замещение образовавшегося вакантного депутатского мандата осуществляется в порядке, установленном ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и законом субъекта Российской Федерации.

Как видно из изложенного, в течение срока полномочий на депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ распространяются ограничения, предусмотренные только федеральным законом. Считается, что данное правило позволяет обеспечить независимость представительной власти от иных ее ветвей, прежде всего, исполнительной власти. Кроме того, запрет совмещения осуществления представительной власти на разных уровнях является существенной гарантией самостоятельности субъектов РФ в осуществлении государственной (в том числе представительной) власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения.

#### *Статья 66*

***1. Условия и гарантии осуществления депутатом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея депутатской деятельности устанавливаются Конституцией Республики Адыгея и законом Республики Адыгея.***

***2. На депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея распространяются гарантии неприкосновенности депутата, установленные федеральным законом.***

***(статья 66 в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239)***

1. В соответствии со ст.ст. 11 и 13 Федерального закона от 06.10. 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности) и гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.

В развитие данного положения п. 2 ст. 64 Конституции Республики Адыгея закреплены условия осуществления депутатской деятельности депутатами Государственного Совета – Хасэ РА как на профессиональной постоянной основе, так и без отрыва от основной деятельности.

В соответствии с комментируемым п. 1 Конституции РА Законом РА «О статусе депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>2</sup> (в ред. от 11.12.2009) депутатом Государственного Совета – Хасэ РА является избранный в Государственный Совет – Хасэ РА в соответствии с законом РА представитель населения Республики Адыгея, уполномоченный осуществлять законодательные и иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством РА.

При осуществлении своих полномочий депутат руководствуется интересами избирателей, федеральным законодательством и законодательством РА, Регламентом Государственного Совета – Хасэ РА, утвержденным Постановлением Государственного Совета – Хасэ РА от 26.07.2006 № 135-ГС «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>3</sup>.

Срок полномочий депутата начинается со дня регистрации избранного депутата Центральной избирательной комиссией Республики Адыгея и оканчивается в сроки, установленные федеральным законом, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5 указанного Закона.

Данным Законом РА закреплены основные правовые и социальные гарантии депутата Государственного Совета – Хасэ РА при осуществлении им депутатской деятельности:

- срок полномочий;
- удостоверение депутата и нагрудный знак депутата;
- условия осуществления депутатской деятельности;
- возмещение расходов, связанных с обеспечением деятельности депутата;
- право на внесение в Государственный Совет – Хасэ РА проектов нормативных правовых актов Республики Адыгея;
- право на безотлагательный прием должностными лицами;

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 42. 1999. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О статусе депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Закон РА от 06.07.2007 г. № 103 // СЗ РА. 2007. № 7. Ст. 574.

<sup>3</sup> О Регламенте Государственного Совета – Хасэ РА: Постановление ГС – Хасэ РА от 26.07.2006 г. № 135-ГС // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2006. № 6.

- право требовать устранения нарушения закона, прав, свобод и законных интересов граждан;
- право на получение и рассмотрение информации, право на обращение в средства массовой информации;
- право на отказ от дачи свидетельских показаний;
- отсрочка от призыва на военную службу и освобождение от военных сборов;
- право на бесплатный проезд;
- использование средств связи;
- обязанности;
- формы депутатской деятельности;
- гарантии трудовых прав депутата, осуществляющего свои полномочия без отрыва от основной деятельности;
- гарантии трудовых прав депутата, работающего на профессиональной постоянной основе;
- государственное страхование;
- компенсация за причиненное увечье или иное повреждение здоровья, повлекшее стойкую утрату трудоспособности;
- обеспечение материально-финансовых условий для осуществления своих полномочий;
- обеспечение жилым помещением;
- медицинское обслуживание;
- ежегодный отпуск;
- ответственность за невыполнение законных требований депутата, за воздействие на депутата, членов его семьи и родственников, за посягательство на честь и достоинство депутата.

2. Использование в п. 2 статьи отсылочных положений обусловлено ограниченными федеральным законодательством полномочиями субъекта Российской Федерации.

Так, п.п. 2 и 3 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» императивно определено, что в случае привлечения депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом

были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

### Статья 67

**1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея собирается на свое первое заседание на тридцатый день после избрания не менее двух третей от установленного числа депутатов. Глава Республики Адыгея может созвать заседание Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея ранее этого срока.**

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**2. Первое заседание Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея открывает и до избрания Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея ведет старший по возрасту депутат.**

**3. Исключен. – Закон Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73.**

1. В соответствии с п. 1 ст. 67 Конституции Республики Адыгея Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея собирается на свое первое заседание на тридцатый день после избрания не менее двух третей от установленного числа депутатов Государственного Совета – Хасэ РА (п. 1 ст. 64 Конституции Республики Адыгея). Глава Республики Адыгея может созвать заседание Государственного Совета – Хасэ РА ранее этого срока.

Днем избрания депутата Государственного Совета – Хасэ РА считается день выборов депутата в избирательном округе.

Указанный месячный срок необходим для завершения работы избирательных комиссий, оформления документации, связанной с избранием депутатов. В этот период проводятся консультации, согласовываются проекты повестки и регламента первого заседания Государственного Совета – Хасэ РА, осуществляется разработка необходимых документов для депутатов Государственного Совета – Хасэ РА, производится их рассылка и т.д.

Вместе с тем Конституцией РА предусмотрена возможность созыва первого заседания Государственного Совета – Хасэ РА ранее указанного срока. Этим правом наделяется Глава Республики Адыгея.

2. Первое заседание Государственного Совета – Хасэ РА открывает и ведет до избрания Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея старший по возрасту депутат, после его избрания – Председатель Государственного Совета – Хасэ РА. Открытие первого после выборов заседания парламента старейшим по возрасту депутатом является одной из традиций мирового парламентаризма.

В целях обеспечения начала функционирования Государственного Совета – Хасэ РА на первом после выборов заседании рассматриваются, как правило, такие вопросы:

- о результатах выборов депутатов Государственного Совета – Хасэ РА (сообщение Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея);
- о принятии Временного регламента Государственного Совета – Хасэ РА;
- об избрании рабочих органов Государственного Совета – Хасэ РА;
- о регистрации фракций и депутатских групп;

- о структуре Государственного Совета – Хасэ РА;
- об избрании Председателя Государственного Совета – Хасэ РА, его заместителя, председателей комитетов, заместителей председателей комитетов Государственного Совета – Хасэ РА;
- об определении перечня государственных должностей, устанавливаемых для непосредственного исполнения полномочий Государственного Совета – Хасэ РА, замещаемых на профессиональной постоянной основе;
- об утверждении составов комитетов.

#### Статья 68

*1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея избирает из своего состава Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его заместителя.*

*2. Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его заместитель избираются и освобождаются от должностей тайным голосованием большинством голосов от числа избранных депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.*

*3. Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея представляет Республику Адыгея в федеральных органах власти, координирует межпарламентскую деятельность Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, ведет заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, ведает внутренним распорядком работы Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, осуществляет руководство подготовкой и рассмотрением вопросов, подлежащих обсуждению Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Республики Адыгея и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.*

*4. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея образует комитеты и комиссии, избирает председателей комитетов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и их заместителей, председателей комиссий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и их заместителей, решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности, осуществляет парламентский контроль и проводит парламентские слушания и расследования по вопросам своих полномочий.*

*(п. 4 в ред. Закона РА от 03.05.2007 № 73)*

*5. Для осуществления контроля за исполнением республиканского бюджета Республики Адыгея Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея образует Контрольно-счетную палату Республики Адыгея, состав и порядок деятельности которой определяются законом Республики Адыгея.*

1. П. 1 комментируемой статьи закрепляет, что в структуру Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея входит Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его заместитель. Указанные лица избираются из состава Государственного Совета.

Структура законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, состоящая из председателя, его заместителя, комитетов и комиссий, их председателей

и замов, является довольно эффективной практикой, позволяющей добиться должного управления и распределения полномочий. Так, например, аналогичное структурирование закрепляет и ст. 101 Конституции РФ, которая в п.п. 1 и 3 устанавливает, что Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей. Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии.

Подп. «а» п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> закрепляет, что постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности.

Статьи 4 и 5 Закона Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея»<sup>2</sup> (в ред. от 11.12.2009) посвящены регулированию избрания, компетенции Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его заместителя. Вместе с тем в части порядка избрания Председателя Государственного Совета и его заместителя данные статьи имеют бланкетный характер и отсылают к Регламенту Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Таким образом, в развитие комментируемого пункта ст. 68 Конституции РА и ст.ст. 4 и 5 Закона РА «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея» Постановление ГС – Хасэ РА «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>3</sup> детально определяет компетенцию Председателя представительного (законодательного) органа РА и его заместителя, порядок их избрания и отстранения от должности.

Так, глава 1 раздела 2 Регламента посвящена регулированию полномочий Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его заместителя, порядку их избрания на соответствующие должности, а также освобождения их от занимаемых должностей.

2. П. 2 комментируемой статьи затрагивает основные моменты избрания Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его заместителя. Указано, что Председатель Государственного Совета и его заместитель избираются и освобождаются от должностей тайным голосованием большинством голосов от числа избранных депутатов Государственного Совета.

При этом тайное голосование представляет собой особую процедуру подачи голосов, при которой исключается любой контроль за волеизъявлением избирателей. Тайное голосование позволяет избирателям свободно выразить свое отношение к кандидатам, а также сохраняет анонимность избирателя, обеспечивая, таким обра-

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 42. 1999. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея: Закон РА от 10.07.2006 № 15 // Ведомости ГС – Хасэ РА. № 5. 28.06.2006.

<sup>3</sup> О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 26.07.2006 № 135-ГС // Ведомости ГС – Хасэ РА. № 6. 2006.

зом, невозможность преследования за выражение гражданином своей позиции. Нарушение тайны голосования членом избирательной комиссии или любым другим лицом недопустимо и влечет за собой юридическую ответственность<sup>1</sup>.

Большинством голосов признается мажоритарная система относительного большинства. Избранным признается кандидат, получивший число голосов избирателей большее, чем другие кандидаты, хотя при этом может устанавливаться определенный показатель числа голосов, являющийся минимально необходимым. Минимальный порог явки также может устанавливаться, но варьируется в процентном отношении.

Детальная процедура регулирования порядка избрания Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его заместителя раскрывается в Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Статьей 10 Регламента установлен порядок избрания Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Определено, что Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея избирается из числа депутатов тайным голосованием с использованием бюллетеней. Под бюллетенем понимается первичный документ выборов, содержащий юридически значимую информацию о волеизъявлении избирателя.

После самоотводов Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея утверждает список кандидатов на должность Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея для тайного голосования. Заявления о самоотводах принимаются без обсуждения и голосования.

Кандидаты, давшие согласие для избрания на должность Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, выступают на заседании и отвечают на вопросы депутатов.

Кандидат считается избранным, если в результате тайного голосования он получил большинство голосов от числа избранных депутатов.

В случае, если на должность Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея было выдвинуто более двух кандидатов и ни один из них не набрал требуемого для избрания числа голосов, проводится второй тур голосования по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов.

Если во втором туре голосования Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея не будет избран, то процедура выборов повторяется, начиная с выдвижения кандидатур и до избрания Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Решение об избрании Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея оформляется постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Специального голосования для принятия указанного постановления не требуется.

Порядок избрания заместителя Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея регламентируется статьей 11 Регламента.

---

<sup>1</sup> Братановский С.Н., Рождествина А.А. Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2005.

Процедура выборов заместителя Председателя Государственного Совета повторяет процедуру избрания Председателя Государственного Совета, при этом избрание заместителя происходит также из числа депутатов тайным голосованием с использованием бюллетеней.

3. П. 3 комментируемой статьи определяется компетенция Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Закреплено, что Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея:

- представляет Республику Адыгея в федеральных органах власти;
- координирует межпарламентскую деятельность Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- ведет заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- ведает внутренним распорядком работы Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- осуществляет руководство подготовкой и рассмотрением вопросов, подлежащих обсуждению Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Республики Адыгея и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Как видно из комментируемой нормы, она не устанавливает исчерпывающий перечень полномочий Председателя, а определяет возможность установления дополнительной компетенции Председателя, помимо указанных законами Республики Адыгея и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Так, ст. 4 Закона Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея» устанавливает, что Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея:

- 1) представляет Республику Адыгея в федеральных органах власти;
- 2) координирует межпарламентскую деятельность Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- 3) ведет заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- 4) ведает внутренним распорядком работы Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- 5) осуществляет руководство подготовкой и рассмотрением вопросов, подлежащих обсуждению Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, формирует проект повестки очередной сессии Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- 6) осуществляет взаимодействие с Главой Республики Адыгея, Кабинетом Министров Республики Адыгея, Конституционным Судом Республики Адыгея, включая участие в соответствующих согласительных процедурах;
- 7) подписывает постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- 8) руководит кадровой политикой Аппарата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- 9) определяет обязанности заместителя Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;

10) дает поручения комитетам, комиссиям Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея во исполнение решений Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;

11) является распорядителем средств, предусмотренных в республиканском бюджете Республики Адыгея на обеспечение деятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;

12) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Адыгея, законами Республики Адыгея и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Ст. 4 указанного Закона дублирует ст. 7 Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Как видно, приведенный перечень полномочий также не является исчерпывающим, несмотря на то, что значительно шире приведенного в Конституции РА.

Следует отметить, что как в Законе Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея», так и в Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея установлено, что по вопросам своей компетенции Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея издает распоряжения и дает поручения, которые являются организационно-распорядительными документами.

4. П. 4 комментируемой статьи посвящен компетенции Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в области образования комитетов и комиссий, избрания их председателей и заместителей председателей, решению вопросов внутреннего распорядка своей деятельности, осуществлению парламентского контроля и проведению парламентских слушаний и расследований по вопросам своих полномочий.

При этом детальное регулирование обозначенных в данном пункте правоотношений осуществляется Законом Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея» и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Отметим, что многие нормы указанных актов дублируют друг друга.

Согласно ст. 6 Закона Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея», Государственный Совет формирует комитеты и избирает их председателей и заместителей председателей. Количество комитетов устанавливается Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея с учетом основных направлений его деятельности. Состав комитета утверждается Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея большинством голосов от числа избранных депутатов и не может быть менее трех человек. Решение об утверждении состава комитета оформляется постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Изменения в составе комитета производятся постановлениями Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Каждый депутат Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, за исключением Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и его заместителя, обязан состоять в одном из комитетов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Депутат Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея может быть членом только одного комитета Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Ст. 10 Закона устанавливает, что Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может создавать комиссии Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, деятельность которых ограничена определенным сроком или конкретной задачей. При этом п. 2 статьи говорит о том, что порядок образования комиссий и их полномочия определяются Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, а также постановлениями Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

В соответствии со ст. 19 Регламента формирование составов комиссий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея проводится на основании предложений депутатов, депутатских объединений. Состав комиссии утверждается Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея большинством голосов от числа избранных депутатов. Голосование может проводиться по единому списку кандидатур по всем или нескольким комиссиям. Решение об утверждении состава комиссии оформляется постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Специального голосования для принятия указанного постановления не требуется. Изменения в составе комиссии производятся постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Следует отметить, что в Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея относительно создания комитетов и комиссий отражено регулирование вопросов порядка образования комитетов, формирования комиссий, установлены их полномочия и принципы, порядок избрания и освобождения от должности председателей комитетов и их заместителей, установлены их полномочия, перечислены виды комиссий.

Такие понятия, как парламентский контроль, парламентское расследование, закрепленные в комментируемом пункте ст. 68 Конституции РА, раскрываются в Законе РА «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея».

Так, парламентский контроль, производимый Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея согласно ст. 16 Закона осуществляется:

- 1) за соблюдением и исполнением принятых Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея нормативных правовых актов;
- 2) за исполнением республиканского бюджета Республики Адыгея, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) за соблюдением установленного порядка распоряжения государственной собственностью Республики Адыгея.

В соответствии со ст. 17 Закона при наличии фактов и обстоятельств, указанных выше, группа в количестве не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, три комитета Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея вправе направить в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея письменное обращение о возбуждении парламентского расследования, в котором должны быть изложены факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обоснованы необходимость и возможность его проведения.

Регулирование парламентских слушаний, в свою очередь, закреплено в главе 5 Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Парламентские слушания представляют собой публичное рассмотрение того или иного вопроса, вы-

носимого на обсуждение. При этом, как следует из ст. 52 Регламента, информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения передается средствами массовой информации не позднее чем за десять дней до начала парламентских слушаний соответствующим структурным подразделением Аппарата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется комитетами, комиссиями Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, которыми организуются эти слушания.

В соответствии со ст. 53 Регламента, парламентские слушания проводятся Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея по инициативе Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Президиума Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, комитетов, комиссий и депутатских объединений Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Вопрос о проведении Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея парламентских слушаний направляется для рассмотрения Председателю Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, который назначает парламентские слушания и определяет дату их проведения.

Организация и проведение парламентских слушаний возлагаются на соответствующие комитеты, комиссии Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, а также на соответствующие подразделения Аппарата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Комитеты и комиссии совместно могут организовывать парламентские слушания.

5. В комментируемой статье отдельным пунктом выделено полномочие Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея по образованию Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея, основной функцией которой является осуществление контроля за исполнением республиканского бюджета Республики Адыгея.

Относительно состава и порядка деятельности Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея комментируемый пункт имеет бланкетный характер и отсылает к Закону Республики Адыгея «О Контрольно-счетной палате Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

Так, обозначенным законом определено, что он устанавливает порядок образования Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея, ее статус, основные задачи, функции и полномочия, а также регулирует взаимоотношения Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея с органами государственной власти Республики Адыгея, органами местного самоуправления и организациями. Контрольно-счетная палата Республики Адыгея является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея и подотчетным ему.

Ст. 3 рассматриваемого Закона обозначены основные задачи Контрольно-счетной палаты. К ним относятся:

1) организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей республиканского бюджета Республики Адыгея по объемам, структуре и целевому назначению в соответствии с законом о республиканском

---

<sup>1</sup> О Контрольно-счетной палате Республики Адыгея: Закон РА от 26.07.2002 № 81 // Собрание законодательства РА. № 7. 2002.

бюджете Республики Адыгея, а также бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея;

2) оценка эффективности и целесообразности расходования государственных финансовых ресурсов Республики Адыгея и использования государственной собственности Республики Адыгея государственными органами, учреждениями, организациями и предприятиями всех форм собственности, которые или получают средства из республиканского бюджета Республики Адыгея, или которым предоставлены налоговые и иные льготы по обязательным платежам, зачисляемым в республиканский бюджет Республики Адыгея и местные бюджеты, или которые имеют право пользования объектами государственной собственности Республики Адыгея;

(ч. 2 в ред. Закона РА от 21.07.2005 № 336)

3) оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов республиканского бюджета Республики Адыгея и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея;

4) финансовая экспертиза проекта закона о республиканском бюджете Республики Адыгея, проектов законов Республики Адыгея о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея, а также иных проектов законов Республики Адыгея и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Республики Адыгея, актов органов местного самоуправления, предусматривающих расходы за счет средств республиканского бюджета Республики Адыгея, территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея или влияющих на формирование и использование средств республиканского бюджета Республики Адыгея и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея;

5) анализ выявленных отклонений от установленных показателей республиканского бюджета Республики Адыгея, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея, подготовка предложений, направленных на их устранение;

6) контроль за законностью и своевременностью движения средств по счетам организаций, производящих операции со средствами республиканского бюджета Республики Адыгея и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея в банках и иных кредитно-финансовых учреждениях Республики Адыгея;

7) контроль за реализацией принимаемых Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея законов, других нормативных правовых актов Республики Адыгея о бюджете и финансах;

8) проведение финансовых экспертиз по обращениям правоохранительных органов.

В ст. 3 Закона перечислены и функции Контрольно-счетной палаты, к их числу отнесены контрольно-ревизионная, экспертно-аналитическая и информационная.

Составу и структуре Контрольно-счетной палаты РА посвящена глава 2 Закона РА «О Контрольно-счетной палате Республики Адыгея».

Согласно ст. 4 Закона, Контрольно-счетная палата состоит из Председателя, заместителя Председателя, аппарата Контрольно-счетной палаты. Структура и штатное расписание аппарата Контрольно-счетной палаты утверждаются Председателем

Контрольно-счетной палаты в пределах установленных бюджетных ассигнований для обеспечения деятельности Контрольно-счетной палаты. Элементы, входящие в состав Контрольно-счетной палаты, образуют ее структуру, которая функционирует на основе положений, закрепленных в рассматриваемом законе.

#### *Статья 69*

***1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.***

***2. Порядок деятельности и организация работы Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, комитетов и комиссий определяются Конституцией Республики Адыгея, законом Республики Адыгея и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.***

*(в ред. Закона РА от 03.05.2007 № 73)*

***3. Заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея являются открытыми. В случаях, установленных федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея, законами Республики Адыгея и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея вправе проводить закрытые заседания.***

1. П. 1 данной статьи конкретизирует основополагающий принцип разделения властей, имеющий силу правового императива в строительстве и функционировании демократического правового государства в составе Российской Федерации, каковым в соответствии с п. 1 ст. 1 своей Конституции является Республика Адыгея. Сущность указанного принципа состоит в разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, что обеспечивает систему правовых и организационно-структурных «сдержек и противовесов» в отношениях ветвей власти и реальное функционирование демократических институтов государства.

Положение о самостоятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в решении всех вопросов организации своей деятельности следует из п. 2 ст. 7 Конституции Республики Адыгея, который гласит, что «органы законодательной, исполнительной и судебной власти действуют в пределах своих полномочий самостоятельно, взаимодействуя друг с другом».

2. Самостоятельность Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея как постоянно действующего высшего и единственного законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Адыгея исключает в принципе субъективно-волюнтаристский подход к осуществлению его деятельности, поскольку организация работы Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и деятельность в целом основываются на принципе законности и регулируются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея, законом Республики Адыгея и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

В то же время правовые гарантии самостоятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея позволяют ему в действительности решать вопросы орга-

низации, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели законом Республики Адыгея о республиканском бюджете Республики Адыгея на очередной финансовый год. Самостоятельное решение указанных вопросов не является самоцелью Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, а служит необходимым условием и средством исполнения государственных полномочий в интересах социально результативного служения избирателям, целям безопасности, развития, благополучия и процветания всего населения и каждого жителя Республики Адыгея.

Для достижения целей социального государства Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея постоянно взаимодействует с другими ветвями государственной власти. Его самостоятельность при этом обеспечивает условия принципиальных, равносубъектных, взаимоуважительных и ответственных, основанных на законе правоотношений с исполнительной и судебной властями Республики Адыгея.

Самостоятельность Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея выражается также в независимом от других ветвей власти решении его структурных и кадровых вопросов, в исполнении не только собственно законодательных (представительных) и контрольных полномочий, но также и иных, предусмотренных Конституцией Республики Адыгея и законом Республики Адыгея, в том числе в учреждении (соучреждении) средств массовой информации, государственных наград и почетных званий Республики Адыгея, ведомственных наград Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, в решении других вопросов, не противоречащих федеральному и республиканскому законодательству.

Конституционное положение п. 2 данной статьи указывает, что порядок деятельности и организации Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, его комитетов и комиссий определяется Конституцией Республики Адыгея, законом Республики Адыгея (конкретно – Законом Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея») и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, предлагает, по существу, исчерпывающий перечень взаимосвязанных республиканских нормативно-правовых актов различной юридической силы, регулирующих отношения деятельности и организации республиканского Парламента. И тем самым блокирует субъективную возможность изменить порядок деятельности и организации Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея не правовыми актами или действиями, подтверждая буквой и духом Основного закона самостоятельность высшего законодательного (представительного) органа государственной власти республики в пределах его конституционных полномочий.

**3.** Норма, изложенная в п. 3 указанной статьи, определяющая открытость заседаний Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, реализует принцип гласности и демократизма в организации работы республиканского Парламента. Это означает, что на заседаниях Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея могут присутствовать руководители и представители других ветвей государственной власти Республики Адыгея и Российской Федерации, органов местного самоуправления, средств массовой информации и общественных объединений. Последние, как правило, в тех случаях, когда рассматриваются вопросы законодательства, регулирующего деятельность общественных объединений или затрагивающие права и интересы их членов. Ход заседаний Государственного Совета – Хасэ Республики

Адыгея, его решения, общие результаты голосования, публично выраженные позиции депутатов и депутатских фракций освещаются в государственных, партийных и независимых средствах массовой информации, чьи корреспонденты имеют постоянную аккредитацию в республиканском Парламенте и присутствуют на его заседаниях. Кроме того, информация о заседаниях Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, его комитетов и комиссий регулярно размещается пресс-службой республиканского Парламента на его Интернет-сайте и в республиканских газетах.

В то же время в случаях, предусмотренных федеральными законами, Конституцией, законами РА и Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, республиканский Парламент вправе принять решение о проведении закрытого заседания. Такая форма заседания в парламентской практике используется редко и связана, как правило, с рассмотрением вопросов, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, либо касающихся угрозы общественной безопасности или обстоятельств нравственно-этического характера, не предусматривающих широкого публичного обсуждения.

В развитие указанного положения Конституции Республики Адыгея ст. 31 Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея предусмотрено, что Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено депутатами, Главой Республики Адыгея. В любом случае Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея самостоятельно принимает решение, исходя из соответствующих норм федерального и республиканского законодательства, следуя духу демократического правосознания, учитывая интересы государства и общества, уважая права и свободы личности.

Этой же статьей Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея уточняется, что на закрытое заседание Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея запрещается проносить и использовать в его ходе фото-, кино- и видеотехнику, средства телефонной связи и радиосвязи, средства звукозаписи и обработки информации; представители СМИ и общественности на закрытые заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея не допускаются; сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, обсуждаемые на закрытом заседании Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, разглашению и распространению не подлежат.

Данная статья Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея устанавливает и другие правовые и организационные особенности проведения закрытого заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, следующие из Конституции Республики Адыгея и республиканского закона, регулирующего парламентскую деятельность.

В целом ст. 69 Конституции Республики Адыгея, конкретизируя императив разделения властей, утверждает принципы самостоятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея как высшего и единственного законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Адыгея в исполнении его полномочий, законности, демократизма, открытости и гласности в организации и проведении его работы, доступности для граждан информации о деятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, уважения к правам и интересам

личности, общества и государства при рассмотрении всех вопросов, относящихся к компетенции Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, включая и те, что составляют государственную и иную охраняемую законом тайну.

### Статья 70

#### *1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея:*

*а) принимает Конституцию Республики Адыгея и поправки к ней, осуществляет контроль за ее соблюдением;*

*б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Республики Адыгея и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея в пределах полномочий Республики Адыгея;*

*б1) заслушивает ежегодные отчеты Главы Республики Адыгея о результатах деятельности Кабинета Министров Республики Адыгея, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея; (подп. «б1» введен Конституционным законом Республики Адыгея от 28.05.2010 № 352; в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*в) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея.*

*(п. 1 в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

*2. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея по вопросам своих полномочий принимает решения в форме конституционных законов Республики Адыгея, законов Республики Адыгея и постановлений.*

*(п. 2 в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

*2.1. Конституционным законом Республики Адыгея принимаются поправки к Конституции Республики Адыгея.*

*(п. 2.1. введен Законом Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

#### *3. Законом Республики Адыгея:*

*а) утверждаются республиканский бюджет Республики Адыгея и отчеты о его исполнении, представленные Главой Республики Адыгея;*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*б) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Республики Адыгея, регулируются вопросы организации местного самоуправления в Республике Адыгея;*

*(подп. «б» в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239)*

*в) утверждаются программы социально-экономического развития Республики Адыгея, представленные Главой Республики Адыгея;*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*г) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению Республики Адыгея, а также порядок их взимания;*

*д) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея и отчеты об их исполнении;*

*е) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью Республики Адыгея, в том числе долями (паями, акциями) Республики Адыгея в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;*

*ж) утверждаются заключение и расторжение договоров Республики Адыгея;*

*з) устанавливается порядок назначения и проведения референдума Республики Адыгея;*

*и) устанавливается порядок проведения выборов в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея;*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308)*

*к) устанавливается административно-территориальное устройство Республики Адыгея и порядок его изменения;*

*л) устанавливается система исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея;*

*(в ред. законов Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239, от 21.04.2005 № 308)*

*м) учреждаются государственные награды и почетные звания Республики Адыгея;*

*н) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея к ведению и полномочиям Республики Адыгея.*

*4. Постановлениями Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея:*

*а) принимается Регламент Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239)*

*б) оформляется решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями Главы Республики Адыгея и досрочном прекращении его полномочий в соответствии с федеральным законодательством;*

*(подп. «б» введен Законом Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308; в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*в) назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица Республики Адыгея, если такой порядок назначения и освобождения от должности предусматривается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея;*

*г) оформляется согласие на назначение на должность Премьер-министра Республики Адыгея; заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, за исключением заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, совмещающих свою должность с должностью руководителя органа исполнительной власти Республики Адыгея; руководителей органов исполнительной власти Республики Адыгея, ведающих вопросами финансов, экономического развития, социальной защиты и сельского хозяйства;*

*(подп. «г» в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

*д) оформляется решение о недоверии (доверии) Главе Республики Адыгея в соответствии с федеральным законом и Конституцией Республики Адыгея;*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

е) оформляется решение о недоверии (доверии) должностным лицам, перечисленным в подпункте «г» пункта 4 настоящей статьи;

(подп. «е» в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)

ж) оформляются решение об избрании члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, а также итоги голосования по назначению представителя в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея;

(подп. «ж» в ред. Закона Республики Адыгея от 11.12.2006 № 41)

з) назначаются на должность и освобождаются от должности Председатель Контрольно-счетной палаты и его заместитель;

и) принимается совместно с Главой Республики Адыгея решение о даче согласия на назначение Прокурора Республики Адыгея;

(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)

и.1) назначается на должность и освобождается от должности Уполномоченный по правам человека в Республике Адыгея, действующий в соответствии с законом Республики Адыгея;

(подп. «и.1» введен Законом Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)

к) назначаются на должность судьи Конституционного Суда Республики Адыгея и мировые судьи Республики Адыгея;

л) назначаются представители общественности в квалификационную коллегию судей Республики Адыгея;

м) назначается половина членов Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея;

н) назначается дата выборов в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея;

(в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308)

о) назначается референдум Республики Адыгея в случаях, предусмотренных законом Республики Адыгея;

п) утверждается соглашение об изменении границ Республики Адыгея;

р) принимается обращение в Конституционный Суд Российской Федерации;

с) одобряется проект договора о разграничении полномочий;

(подп. введен Законом Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239)

т) оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея, законами Республики Адыгея к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Адыгея.

5. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в пределах и формах, установленных Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея:

а) осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Адыгея, исполнением республиканского бюджета Республики Адыгея, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея, соблюдением установленного Конституцией Российской Федерации порядка распоряжения собственностью Республики Адыгея;

*б) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея.*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239)*

*6. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея имеет право направить парламентский запрос, а депутат Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея имеет право обратиться с депутатским запросом или обращением к соответствующим государственным органам, должностным лицам, которые обязаны дать ответ на запрос или обращение в установленном законом порядке.*

Комментируемая статья состоит из 6 пунктов и определяет основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти в Республике Адыгея.

В п. 1 статьи обозначена законодательная функция Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, которая специально выделяет полномочия названного законодательного органа государственной власти по принятию конституции, поправок к ней и осуществлению контроля за ее соблюдением, а также осуществлению законодательного регулирования вопросов ведения.

П. 2 статьи определяет формы нормотворчества законодательного органа, которые включают в себя конституционные законы Республики Адыгея, законы Республики Адыгея и постановления. Специально оговорено, что поправки к Конституции РА принимаются конституционным законом Республики Адыгея.

П.п. 3, 4 посвящены регулированию вопросов, по которым Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея принимает законы и постановления.

П. 5 статьи определяет полномочия представительного органа государственной власти в области контроля и предусматривает, что полномочия, изложенные комментируемой статьей, не являются для Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея исчерпывающими и могут быть дополнены федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея.

П. 6 посвящен полномочиям, связанным с оформлением и направлением депутатских запросов в различные органы.

Более детальный комментарий полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

**1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея:**

**а)** принимает Конституцию Республики Адыгея и поправки к ней, осуществляет контроль за ее соблюдением;

Право на принятие конституции является проявлением учредительной власти и осуществляется либо всенародным голосованием, либо представительным (законодательным) органом государственной власти, либо исполнительной властью. Эти три основных способа принятия конституции применяются как в чистом виде, так и в различного рода сочетаниях.

Способ принятия конституции нельзя считать чисто техническим вопросом – это вопрос политический, т.к. он определяет характер конституции. Доктрина конституционного права базируется на представлении, что принятие конституции – акт учредительной власти, принадлежащий народу (в силу теории народного суверенитета) или органу, уполномоченному на принятие основного закона.

Для Республики Адыгея, которая впервые приобрела самостоятельный статус в начале 90-х годов, поскольку ранее входила в состав Краснодарского края в качестве автономного образования, одной из первоочередных задач стала разработка и принятие своей первой Конституции.

Является очевидным, что принятие конституции путем референдума в наибольшей степени соответствует вышеназванной концепции, поскольку в этом случае конституция создается самим источником учредительной власти.

В ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> определено, что в полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации входит принятие конституций в республиках и уставов в иных субъектах Российской Федерации. Однако содержится оговорка в отношении принятия конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней. Данные полномочия осуществляют законодательные органы республик (именно республики принимают конституции, прочие субъекты Федерации принимают уставы) в том случае, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации. Указанное положение предопределено содержанием ст. 66 Конституции России. Согласно ч. 1 данной статьи, статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. В ч. 2 ст. 66 Конституции установлено, что статус всех остальных видов субъектов Федерации определяется Конституцией РФ и уставом данного субъекта Федерации, принимаемым законодательным органом соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, устав субъекта Федерации принимается только законодательным органом соответствующего субъекта Российской Федерации, тогда как конституция республики в составе Российской Федерации принимается в том порядке, который установлен в самой конституции республики. Вот почему оговорка в ст. 5 Федерального закона – «если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации» – является для республик принципиально важной.

Республика Адыгея пошла по пути развития, отвечающему наибольшей целесообразности ее принятия законодательным органом, который был достаточно многочисленным и вполне мог представлять мнение широкого числа избирателей.

Примером иного порядка принятия конституции республики в составе Российской Федерации можно привести принятие конституции конституционным собранием (Дагестан, Мордовия) либо на референдуме соответствующей республики (Татарстан, Тыва, Ингушетия).

**б)** осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Республики Адыгея и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея в пределах полномочий Республики Адыгея;

Согласно п. 1 ст. 63 Конституции Республики Адыгея Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея является постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Республики Адыгея. Данному конституционному положению корреспондирует ч. 1 ст. 1 Закона Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. Закона РА от 03.06.2009 № 268, от 11.12.2009 № 314).

Примечательно, что в Республике Адыгея процедура осуществления законодательной деятельности высшим законодательным органом государственной власти не нашла легального регулирования в текстах республиканских законов. В ст. 14 Закона РА «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея», посвященном порядку осуществления Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея своих полномочий, относительно законодательной деятельности представительного органа государственной власти указано только то, что законы принимаются на сессиях, которые проводятся не реже 1 раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимают участие более половины от установленного числа депутатов.

Законодательная процедура подробно описывается в Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, утвержденном Постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 26.07.2006 г. № 135-ГС (в ред. от 22.07.2009 г.) «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>2</sup>. Раздел IV упомянутого Регламента посвящен законодательной процедуре. В него вошли гл.гл. 10, 11, 12, 12.1, 13 о порядке внесения законопроектов и их предварительном рассмотрении, о порядке рассмотрения законопроектов и принятии законов, повторном рассмотрении законов Республики Адыгея, отклоненных Главой Республики Адыгея, порядке рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, о порядке рассмотрения предложений о поправках в Конституцию Республики Адыгея.

Согласно ст. 84 Регламента право законодательной инициативы в Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея принадлежит депутатам Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Главе Республики Адыгея, представительным органам муниципальных образований, Кабинету Министров Республики Адыгея, а также Конституционному Суду Республики Адыгея, Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея – по вопросам их ведения. Законопроекты, исходящие от государственных органов, общественных объединений, граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея субъектами права законодательной инициативы, указанными в п. 1 настоящей статьи.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея: 1) проектов конституционных законов Республики Адыгея (в ред. Постановления ГС – Хасэ Республики Адыгея от 23.04.2008 № 789-ГС); 2) проектов законов Республики Адыгея (далее – законопроекты).

Допускается также такой способ реализации права законодательной инициативы, как законодательное предложение, о чем говорится в ст. 86. Законодательное предложение депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея представля-

<sup>1</sup> О Государственном Совете – Хасэ РА: Закон Республики Адыгея от 10.07.2006 № 15 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2006. № 5.

<sup>2</sup> О Регламенте Государственного Совета – Хасэ РА: Постановление ГС – Хасэ РА от 26.07.2006 № 135-ГС // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2006. № 6.

ет собой предложение о разработке и принятии новых законов Республики Адыгея, а также конституционных законов Республики Адыгея. Законодательное предложение вносится депутатами Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея и должно быть сопровождено определенными условиями для его принятия. Вопрос о необходимости реализации законодательного предложения в конечном итоге находится на усмотрении Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, который в случае необходимости организует работу по реализации законодательного предложения.

Специальная статья в Регламенте определяет необходимые условия для внесения законодательной инициативы, из чего следует, что при соблюдении перечисленных в ст. 87 Регламента условий проект закона не может быть не принят. Законопроект считается внесенным в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея со дня его регистрации в Аппарате Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, где заводится регистрационная карта, в том числе в электронном виде. Функции Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея состоят в том, что он определяет головной комитет Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, который будет ответственным за подготовку и внесение законопроекта на рассмотрение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Одновременно законопроект направляется для подготовки и представления заключений и замечаний: 1) Главе Республики Адыгея; 2) депутатам для предварительного рассмотрения в комитетах; 3) Кабинету Министров Республики Адыгея; 4) Контрольно-счетной палате Республики Адыгея – в отношении проектов законов Республики Адыгея о республиканском бюджете Республики Адыгея на очередной финансовый год и плановый период, о бюджете Адыгейского республиканского фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период, законопроектов по бюджетно-финансовым и налоговым вопросам, проблемам совершенствования бюджетного процесса в Республике Адыгея; 5) Правовому управлению Аппарата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея; 6) Информационно-аналитическому управлению Аппарата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, за исключением законопроектов, указанных в подп. 4 настоящего пункта; 7) представительным органам муниципальных образований; 8) Конституционному Суду Республики Адыгея и Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея по вопросам их ведения.

Под началом головного комитета, ответственного за внесенный законопроект, он подлежит обсуждению в комитетах, рассмотрению на сессиях Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в 3-х чтениях.

Рассмотрение законопроектов в Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея осуществляется не менее чем в двух чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством и Регламентом.

Текст законопроекта, внесенный для рассмотрения в первом чтении, должен соответствовать тексту законопроекта на стадии законодательной инициативы. При рассмотрении Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея законопроекта, подготовленного к первому чтению, обсуждаются его основные положения, вопрос о необходимости его принятия, дается общая оценка концепции законопроекта.

После окончания обсуждения законопроекта на голосование ставится предложение о принятии законопроекта в первом чтении. Если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. Это решение оформляется соответствующим постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Отклоненный законопроект в текущем календарном году рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

Поправки к законопроекту, принятому Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в первом чтении, вносятся в головной комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными разделами, главами, статьями, частями, пунктами, подпунктами, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, подпунктов, пунктов, частей, статей, глав, разделов законопроекта. Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вправе вносить субъекты права законодательной инициативы.

Головной комитет, ответственный за законопроект, организует работу с поправками к законопроекту и направляет Председателю Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея для последующего включения в проект повестки заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея пакет документов, в том числе соответствующие таблицы поправок; текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию (с выделением изменений в тексте поправок курсивом). Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимает решение о включении законопроекта, подготовленного ко второму чтению, в проект повестки очередного заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Возможно третье чтение законопроекта в случае принятия законопроекта во втором чтении и направлении его на третье чтение.

Принятый Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея закон Республики Адыгея не позднее пяти календарных дней направляется Главе Республики Адыгея для обнародования. Данное полномочие Главы Республики Адыгея является конституционным. В подп. «з» ст. 78 Конституции Республики Адыгея закреплено, что Глава Республики Адыгея обнародует конституционные законы, законы Республики Адыгея, удостоверяя обнародование конституционных законов, законов путем их подписания или издания специального акта, либо отклоняет законы<sup>1</sup> (в ред. от 03.05.2007). В ранее действовавшей редакции процедура подписания и обнародования законов представляла собой самостоятельные стадии законодательного процесса. Внесенные изменения обусловлены предписанными Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» в ст. 8 идентичными правилами. Представляется, что внесенные изменения обусловлены необходимостью обеспечения более точного соответствия данной стадии законодательного процесса роли главы государства в ней в значении, которое имеется в виду в теории конституционного права.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в главу 4, главу 5, главу 6 и статью 109 Конституции Республики Адыгея: Закон РА от 03.05.2007 № 73 // Собрание законодательства РА. № 5. 2007.

Если Глава Республики Адыгея в течение четырнадцати дней с момента поступления закона Республики Адыгея отклонит его, то Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в установленном Регламентом порядке вновь рассматривает данный закон и принимает один из следующих вариантов решения:

- 1) одобрить закон Республики Адыгея в ранее принятой редакции;
- 2) принять закон Республики Адыгея с учетом предложений Главы Республики Адыгея;
- 3) согласиться с мотивами решения Главы Республики Адыгея и снять закон Республики Адыгея с дальнейшего рассмотрения Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;
- 4) создать специальную комиссию для преодоления возникших разногласий и предложить Главе Республики Адыгея направить для работы в ней своих представителей.

Ст. 108 Регламента посвящена порядку работы Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея над законом Республики Адыгея, отклоненным Главой Республики Адыгея. Подобный закон направляется Председателем Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в головной комитет для подготовки заключения и необходимых материалов. Указанные заключения и материалы готовятся в течение пятнадцати календарных дней для внесения на рассмотрение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. По итогам рассмотрения головной комитет вносит на рассмотрение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея проект постановления, в котором может рекомендовать Государственному Совету – Хасэ Республики Адыгея один из вариантов решения, указанных в ст. 107 Регламента. Повторное рассмотрение закона Республики Адыгея, отклоненного Главой Республики Адыгея, начинается с выступления представителя Главы Республики Адыгея. Затем излагается заключение головного комитета и принимается одно из решений, указанных в ст. 107 Регламента. Если Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея принимает решение о проведении обсуждения перед голосованием, то в обсуждении участвуют только депутаты. Заключительное слово предоставляется представителю Главы Республики Адыгея. По окончании обсуждения первым ставится на голосование вопрос об одобрении закона Республики Адыгея в ранее принятой Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея редакции. Решение принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов (36 депутатов). Если Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея не принимает решение об одобрении закона Республики Адыгея в ранее принятой Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея редакции, на голосование ставится предложение принять закон с учетом предложений (поправок) Главы Республики Адыгея либо согласиться с мотивами решения Главы Республики Адыгея и снять закон Республики Адыгея с дальнейшего рассмотрения. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов (28 депутатов).

В случае принятия Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея решения о создании специальной комиссии закон Республики Адыгея передается данной комиссии для выработки согласованной редакции. По окончании работы специальная комиссия представляет на рассмотрение Государственного Совета – Хасэ

Республики Адыгея текст закона Республики Адыгея в согласованной редакции с протоколом и сопоставительной таблицей. Закон Республики Адыгея считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов (28 депутатов).

Комментируемой статьей также определены пределы законодательного регулирования – по предметам ведения Республики Адыгея и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея в пределах полномочий Республики Адыгея. О предметной компетенции законодательного органа см. комментарий к ст.ст. 53, 54 Конституции Республики Адыгея.

**б1)** Данный подпункт внесен в комментируемую статью в связи с внесением в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в ст. 5 (п. 1) подпункта «б2», обязывающего заслушивать ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

**в)** осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея;

Определяя основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти по принятию конституции и законов, Конституция Республики Адыгея включила самостоятельный пункт об осуществлении Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея иных полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея. Поскольку характеристика полномочий невозможна без анализа форм реализации этих полномочий, зачастую как федеральные нормативные правовые акты, так и конституционные и законодательные нормы республиканского уровня при обозначении форм реализации полномочий свидетельствуют о самих полномочиях.

Так, из самой комментируемой конституционной нормы ст. 70 Конституции РА следует, что кроме принятия Конституции и законов Республики Адыгея Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея утверждает республиканский бюджет Республики Адыгея и отчеты о его исполнении, представленные Главой Республики Адыгея; в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Республики Адыгея, регулирует вопросы организации местного самоуправления в Республике Адыгея; утверждает программы социально-экономического развития Республики Адыгея, представленные Главой Республики Адыгея; определяет налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению Республики Адыгея, а также порядок их взимания; утверждает бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея и отчеты об их исполнении; осуществляет порядок управления и распоряжения собственностью Республики Адыгея, в том чис-

ле долями (паями, акциями) Республики Адыгея в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм; утверждает заключение и расторжение договоров Республики Адыгея; проводит порядок назначения и проведения референдума Республики Адыгея; устанавливает порядок проведения выборов в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея; устанавливает административно-территориальное устройство Республики Адыгея и порядок его изменения; устанавливает систему исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея; учреждает государственные награды и почетные звания Республики Адыгея; регулирует иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея к ведению и полномочиям Республики Адыгея.

2. П. 2 комментируемой статьи определяет формы реализации полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея как законодательного органа государственной власти. В рассматриваемом пункте сказано, что Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея по вопросам своих полномочий принимает решения в форме конституционных законов Республики Адыгея, законов Республики Адыгея и постановлений.

Следует отметить, что любые иные функции, кроме нормотворческой, Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может облечь только в те формы правовых актов, которые определены в Конституции Республики Адыгея. Подробно применение форм к тому или иному решению регламентировано последующими пунктами комментируемой статьи.

2.1. Учредители Конституции сочли необходимым отдельно обозначить в полномочиях Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, что поправки к Конституции Республики Адыгея принимаются в форме конституционного закона Республики Адыгея.

В ст. 109 Конституции Республики Адыгея, находящейся в разделе 4 «Заключительные положения», гл. 9 «Вступление в силу и порядок изменения Конституции Республики Адыгея» также прописано, что изменения и дополнения Конституции Республики Адыгея принимаются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в форме конституционных законов Республики Адыгея.

3. В п. 3 ст. 70 Конституции Республики Адыгея перечисляются те полномочия Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, которые реализуются в форме принятия законов Республики Адыгея.

Законом Республики Адыгея является установленный Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, в рамках предоставленной компетенции, свод обязательных правил и норм экономического, общественного, политического поведения субъектов на территории Республики Адыгея, включающий перечень запретов и ограничений.

Законы представлены в виде принимаемых законодательными органами государственной власти, в установленном Конституцией порядке, нормативно-правовых актов (законов), обладающих высшей юридической силой по отношению к другим нормативным документам (указам, постановлениям, инструкциям, предписаниям, правилам и пр.). В соответствии с п. 3 ст. 6 Конституции Республики Адыгея законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Адыгея, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея и

федеральным законом, принятым по предметам ведения Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом Республики Адыгея действует федеральный закон.

Комментируемым пунктом статьи 70 Конституции установлено, что законами Республики Адыгея:

**а)** утверждаются республиканский бюджет Республики Адыгея и отчеты о его исполнении, представленные Главой Республики Адыгея;

**б)** в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Республики Адыгея (Закон Республики Адыгея «О порядке проведения выборов в органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях»<sup>1</sup>), регулируются вопросы организации местного самоуправления в Республике Адыгея (Закон Республики Адыгея «О местном самоуправлении»<sup>2</sup>);

**в)** утверждаются программы социально-экономического развития Республики Адыгея, представленные Главе Республики Адыгея (Закон Республики Адыгея «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Адыгея»<sup>3</sup>);

**г)** устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению Республики Адыгея, а также порядок их взимания;

**д)** утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея и отчеты об их исполнении;

**е)** устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью Республики Адыгея, в том числе долями (паями, акциями) Республики Адыгея в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм (например, Закон Республики Адыгея «О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в столице Республики Адыгея – городе Майкопе»<sup>4</sup>);

**ж)** утверждаются заключение и расторжение договоров Республики Адыгея;

**з)** устанавливается порядок назначения и проведения референдума Республики Адыгея (Закон Республики Адыгея «О местном референдуме в Республике Адыгея»<sup>5</sup>);

**и)** устанавливается порядок проведения выборов в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея (Закон Республики Адыгея «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>6</sup>);

---

<sup>1</sup> О порядке проведения выборов в органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях: Закон РА от 31.03.2005 № 300 // Собрание законодательства РА. 2005. № 3.

<sup>2</sup> О местном самоуправлении: Закон РА от 31.03.2005 № 294 // Собрание законодательства РА. 2005. № 3.

<sup>3</sup> О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Адыгея: Закон РА от 08.07.1997 № 45 // Собрание законодательства РА. 1997. № 7.

<sup>4</sup> О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в столице Республики Адыгея – городе Майкопе: Закон РА от 27.02.2008 № 153 // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. 2008. № 23.

<sup>5</sup> О местном референдуме в Республике Адыгея: Закон РА от 19.04.2004 № 216 // Собрание законодательства РА. 2004. № 4.

<sup>6</sup> О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Закон РА от 04.08.2005 № 351 // Собрание законодательства РА. 2005. № 8.

**к)** устанавливается административно-территориальное устройство Республики Адыгея и порядок его изменения (Закон Республики Адыгея «Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 29.07.2004);

**л)** устанавливается система исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея (Закон Республики Адыгея «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея»<sup>2</sup>);

**м)** учреждаются государственные награды и почетные звания Республики Адыгея;

**н)** регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея к ведению и полномочиям Республики Адыгея.

Из указанного видно, что законами Республики Адыгея регулируются наиболее важные общественные отношения, как правило, затрагивающие права и интересы физических и юридических лиц, находящихся на данной территории.

**4.** Постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимаются для легального урегулирования деятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и выполнения закрепленных за ним полномочий, помимо принятия конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней, осуществления законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Так, постановлением Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея наделяет гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией и законами субъекта Российской Федерации.

Согласно п. 4 ст. 70 Конституции Республики Адыгея постановлениями Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея:

**а)** принимается Регламент Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности (Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>3</sup>);

**б)** оформляется решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями Главы Республики Адыгея и досрочном прекращении его полномочий в соответствии с федеральным законодательством (например, Постановление ГС

<sup>1</sup> Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея: Закон РА от 05.05.2000 № 171 // Собрание законодательства РА. 2004. № 7.

<sup>2</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея: Закон РА от 06.11.2007. № 119 // Собрание законодательства РА. 2007. № 11.

<sup>3</sup> О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 26.07.2006 № 135-ГС // Ведомости ГС – Хасэ РА. № 6. 2006.

– Хасэ Республики Адыгея «О наделении Тхакушинова Асланчерия Китовича полномочиями Президента Республики Адыгея»<sup>1</sup>);

**в)** назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица Республики Адыгея, если такой порядок назначения и освобождения от должности предусматривается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея;

**г)** оформляется согласие на назначение на должность Премьер-министра Республики Адыгея (например, Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О даче согласия Президенту Республики Адыгея на назначение Кумпилова Мурата Каральбиевича на должность Премьер-министра Республики Адыгея»<sup>2</sup>); заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, за исключением заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, совмещающих свою должность с должностью руководителя органа исполнительной власти Республики Адыгея; руководителей органов исполнительной власти Республики Адыгея, ведающих вопросами финансов, экономического развития, социальной защиты и сельского хозяйства;

**д)** оформляется решение о недоверии (доверии) Главе Республики Адыгея в соответствии с федеральным законом и Конституцией Республики Адыгея;

**е)** оформляется решение о недоверии (доверии) должностным лицам, перечисленным в подп. «г») п. 4 настоящей статьи;

**ж)** оформляются решение об избрании члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, а также итоги голосования по назначению представителя в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея (Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «Об избрании А.А. Хашира членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителем от Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>3</sup>);

**з)** назначаются на должность и освобождаются от должности Председатель Контрольно-счетной палаты и его заместитель (Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О назначении Р.И. Махоша на должность Председателя Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея»<sup>4</sup>, Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О назначении П.П. Стаценко на должность заместителя Председателя Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея»<sup>5</sup>);

---

<sup>1</sup> О наделении Тхакушинова Асланчерия Китовича полномочиями Президента Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 13.12.2006 № 288-ГС // Ведомости ГС – Хасэ РА. № 10. 2006.

<sup>2</sup> О даче согласия Президенту Республики Адыгея на назначение Кумпилова Мурата Каральбиевича на должность Премьер-министра Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 28.05.2008 № 821-ГС // Советская Адыгея. 29.05.2008. № 100.

<sup>3</sup> Об избрании А.А. Хашира членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителем от Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 14.06.2006 № 67-ГС // Собрание законодательства РА. 2006. № 6.

<sup>4</sup> О назначении Р.И. Махоша на должность Председателя Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 22.04.2009 № 1126-ГС // Собрание законодательства РА. 2009. № 4.

<sup>5</sup> О назначении П.П. Стаценко на должность заместителя Председателя Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 25.06.2008 № 864-ГС // Советская Адыгея. 2008. № 127.

**и)** принимается совместно с Главой Республики Адыгея решение о даче согласия на назначение Прокурора Республики Адыгея (Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О даче согласия Генеральному прокурору Российской Федерации на назначение С.А. Охлопкова на должность Прокурора Республики Адыгея»<sup>1</sup>);

**и.1)** назначается на должность и освобождается от должности Уполномоченный по правам человека в Республике Адыгея (Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О назначении А.Я. Осокина на должность Уполномоченного по правам человека в Республике Адыгея»<sup>2</sup>), действующий в соответствии с законом Республики Адыгея (Закон Республики Адыгея «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея»<sup>3</sup>);

**к)** назначаются на должность судьи Конституционного Суда Республики Адыгея (например, Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О назначении Хазешук Н.А. судьей Конституционного Суда Республики Адыгея»<sup>4</sup>) и мировые судьи Республики Адыгея (Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О назначении А.В. Никандрова на должность мирового судьи судебного участка № 1 города Майкопа Республики Адыгея»<sup>5</sup>);

**л)** назначаются представители общественности в квалификационную коллегию судей Республики Адыгея (например, постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О назначении Х.Х. Гуагова членом квалификационной коллегии судей Республики Адыгея – представителем общественности»<sup>6</sup>);

**м)** назначается половина членов Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея (например, постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея «О назначении Л.А. Стребковой членом Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея с правом решающего голоса»<sup>7</sup>);

**н)** назначается дата выборов в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея (например, постановление Центризбиркома РА «О назначении даты повторных дополнительных выборов депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея по Теучежскому трехмандатному избирательному округу № 8»<sup>8</sup>);

<sup>1</sup> О даче согласия Генеральному прокурору Российской Федерации на назначение С.А. Охлопкова на должность Прокурора Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 24.10.2007 № 542-ГС // Собрание законодательства РА. 2007. № 10.

<sup>2</sup> О назначении А.Я. Осокина на должность Уполномоченного по правам человека в Республике Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 21.10.2009 № 1248-ГС // Собрание законодательства РА. 2009. № 10.

<sup>3</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея: Закон РА от 13.02.2008 № 148 // Собрание законодательства РА. 2008. № 2.

<sup>4</sup> О назначении Хазешук Н.А. судьей Конституционного Суда Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 19.11.2003 № 28-1С // Советская Адыгея. 2003. № 226.

<sup>5</sup> О назначении А.В. Никандрова на должность мирового судьи судебного участка № 1 города Майкопа Республики Адыгея: Постановление ГС – Хасэ РА от 22.07.2009 № 1204-Г // Советская Адыгея. 2009. № 146.

<sup>6</sup> О назначении Х.Х. Гуагова членом квалификационной коллегии судей Республики Адыгея – представителем общественности: Постановление ГС – Хасэ РА от 25.06.2008 № 863-ГС // Советская Адыгея. 2008. № 127.

<sup>7</sup> О назначении Л.А. Стребковой членом Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея с правом решающего голоса: Постановление ГС – Хасэ РА от 28.05.2008 № 832-ГС // Собрание законодательства РА. 2008. № 5.

<sup>8</sup> О назначении даты повторных дополнительных выборов депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея по Теучежскому трехмандатному избирательному округу № 8: Постановление Центризбиркома РА от 15.12.2003 № 115 // Советская Адыгея. 2003. № 241.

о) назначается референдум Республики Адыгея в случаях, предусмотренных законом Республики Адыгея (Закон Республики Адыгея «О местном референдуме в Республике Адыгея»<sup>1</sup>);

п) утверждается соглашение об изменении границ Республики Адыгея;

р) принимается обращение в Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление ЗС (Хасэ) – Парламента РА «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»<sup>2</sup>);

с) одобряется проект договора о разграничении полномочий;

т) оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея, законами Республики Адыгея к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Адыгея.

5. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в пределах и формах, установленных Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея:

а) осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Адыгея, исполнением республиканского бюджета Республики Адыгея, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Адыгея, соблюдением установленного Конституцией Российской Федерации порядка распоряжения собственностью Республики Адыгея.

Общие положения о контрольных функциях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в первую очередь устанавливает федеральное законодательство.

В соответствии с подп. «а» п. 4 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>3</sup> законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет наряду с другими уполномоченными органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации. Федеральным законом также определяется довольно значительный перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны законодательно регулироваться в субъектах РФ и соответственно являться предметом контроля законодательных органов. Так, в соответствии с нормами указанного Закона законом субъекта РФ:

1) утверждается бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ;

<sup>1</sup> О местном референдуме в Республике Адыгея: Закон РА от 19.04.2004 № 216 // Собрание законодательства РА. 2004. № 4.

<sup>2</sup> Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации: Постановление ЗС (Хасэ) – Парламента РА от 13.10.1995 № 250-1 // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1995. № 24.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

2) утверждаются программы социально-экономического развития субъекта РФ, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ;

3) устанавливаются налоги и сборы, которые отнесены федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;

4) устанавливается порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ;

5) утверждаются отчеты о расходовании средств этих фондов;

6) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

7) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта РФ;

8) определяется структура высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

9) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Таким образом, законодательные органы субъектов РФ, с одной стороны, обязаны принимать названные законы, с другой стороны, правомочны осуществлять контроль за исполнением всех принятых ими законодательных актов органами исполнительной власти.

Пределы полномочий по осуществлению такого контроля могут быть различны, но не должны противоречить принципу разделения властей и затрагивать оперативную исполнительно-распорядительную (управленческую) деятельность исполнительных органов и их структурных подразделений.

В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ<sup>1</sup> законодательные (представительные) органы осуществляют следующие формы финансового контроля:

1) предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам. Излагая законодательную компетенцию Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, отчасти коснулись вопросов осуществления предварительного контроля.

В качестве необходимого условия для внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы ст. 87 Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея устанавливает наличие финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроектов, реализация которых потребует дополнительных материальных и иных затрат). Кроме того, согласно п. 4 приведенной статьи законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств Республики Адыгея, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств республиканского бюджета Республики Адыгея, могут быть внесены в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея при наличии заключения Главы Республики Адыгея

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

как должностного лица, возглавляющего исполнительную власть в республике. Проект закона Республики Адыгея о республиканском бюджете Республики Адыгея на очередной финансовый год и плановый период, а также проект закона Республики Адыгея о бюджете Адыгейского республиканского фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период могут быть внесены в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея при соблюдении требований, установленных Законом Республики Адыгея «О бюджетном процессе в Республике Адыгея» и наличии финансово-экономического обоснования.

Внесенный в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея законопроект о республиканском бюджете Республики Адыгея на очередной финансовый год и плановый период, о бюджете Адыгейского республиканского фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период, законопроектов по бюджетно-финансовым и налоговым вопросам, проблемам совершенствования бюджетного процесса в Республике Адыгея подлежит направлению для подготовки и представления заключений и замечаний в Контрольно-счетную палату Республики Адыгея. В случае нарушения установленного порядка внесения законопроекта следствием такого нарушения может явиться возврат законопроекта без рассмотрения по существу. В ходе рассмотрения законопроекта, требующего финансовых затрат, заслушиваются заключения Главы РА и Контрольно-счетной палаты РА.

2) текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами.

Парламентские (депутатские) слушания представляют собой форму взаимодействия законодательного органа субъекта РФ с общественностью. Наряду с законопроектами, требующими публичного обсуждения, на парламентских слушаниях могут обсуждаться проекты бюджета республики и отчеты о его исполнении, программы социально-экономического развития, договоры о хозяйственном и ином сотрудничестве и иные вопросы. В соответствии с Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения передается средствами массовой информации не позднее чем за десять дней до начала парламентских слушаний соответствующим структурным подразделением Аппарата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу. Рекомендации парламентских слушаний принимаются путем одобрения большинством от принявших участие в слушаниях депутатов. Рекомендации открытых парламентских слушаний доводятся до сведения заинтересованных сторон и могут публиковаться в печати.

Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может образовывать комиссии. Формирование составов комиссий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея проводится на основании предложений депутатов, депутатских объединений. При наличии фактов и обстоятельств, указанных в Законе Республики Ады-

гея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея»<sup>1</sup>, группа в количестве не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, три комитета Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея вправе направить в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея письменное обращение о возбуждении парламентского расследования, в котором должны быть изложены факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обоснованы необходимость и возможность его проведения. Подобная парламентская комиссия обладает весьма широким кругом полномочий, которые перечислены в ст. 64 Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Еще одной формой парламентского контроля является выражение недоверия должностным лицам исполнительной власти республики. В данном случае речь идет о конституционной ответственности должностных лиц за проводимую политику в сфере основополагающих направлений деятельности республики, к числу которых следует отнести исполнение бюджета. Согласно ст. 90 Конституции Республики Адыгея Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может выразить недоверие Премьер-министру Республики Адыгея, заместителю Премьер-министра Республики Адыгея, руководителю органа исполнительной власти Республики Адыгея, в назначении на должность которого он принимал участие. Глава Республики Адыгея в течение месяца со дня вступления в силу постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о выражении недоверия указанным должностным лицам обязан освободить их от должности либо направить в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея мотивированное предложение об отмене постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Несогласие Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с предложением Главы Республики Адыгея об отмене постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о недоверии указанным должностным лицам влечет немедленное освобождение их от должности.

3) последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов может выражаться в утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета республики; утверждении отчета о расходовании средств внебюджетных и валютных фондов республики.

**б)** осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея.

В приведенной редакции данный подпункт изложен Законом Республики Адыгея от 29.07.2004 г. № 239<sup>2</sup>. Позднее Законом РА от 03.05.2007 г. № 73<sup>3</sup> подпункт аналогичного содержания включен в п. 1 комментируемой ст. 70 Конституции Республики Адыгея, которая звучит следующим образом: «в) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея». Как

<sup>1</sup> О Государственном Совете – Хасэ РА: Закон РА от 10.07.2006 № 15 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2006. № 5.

<sup>2</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон РА от 29.07.2004 № 239 // Советская Адыгея. 2004. № 156–157.

<sup>3</sup> О внесении изменений в главу 4, главу 5, главу 6 и статью 109 Конституции Республики Адыгея: Закон РА от 03.05.2007 № 73 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2007. № 14.

видно, разница лишь в том, что в подп. «б» п. 5 отсутствует ссылка на Конституцию Российской Федерации. Представляется, что повторение в одной и той же статье двух бланкетных норм является излишним и труднообъяснимым. Если имеются в виду иные полномочия по контрольным функциям парламента, о которых речь идет в п. 5 ст. 70 Конституции РА, более детальная оговорка об иных полномочиях в сфере осуществления контрольных функций смогла бы внести определенность в формулировку данного подпункта.

6. Законом Республики Адыгея «О статусе депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>1</sup> установлено, что депутат или группа депутатов вправе обращаться с депутатским запросом или депутатским обращением в органы государственной власти Республики Адыгея, государственные органы Республики Адыгея, органы местного самоуправления или к их должностным лицам, а также в иные органы и к их должностным лицам, организациям по вопросам, относящимся к полномочиям депутата. Депутатским запросом считается письменное обращение депутата или группы депутатов, связанное с фактами нарушения закона, прав, свобод и законных интересов граждан, а также касающееся иных вопросов, имеющих общественное значение и относящихся к полномочиям депутата. Депутатским обращением считается письменное обращение депутата или группы депутатов с просьбой принять меры, предоставить информацию, предложения, разъяснения по вопросам, касающимся депутатской деятельности.

Депутатский запрос или депутатское обращение рассматриваются органами государственной власти Республики Адыгея, органами местного самоуправления или их должностными лицами, а также организациями в течение десяти календарных дней со дня их получения или в срок, согласованный с депутатом. Ответ на депутатский запрос или депутатское обращение должен быть подписан должностным лицом органа государственной власти Республики Адыгея, государственного органа Республики Адыгея, органа местного самоуправления или организации, в которые был направлен депутатский запрос или депутатское обращение, либо лицом, временно исполняющим его обязанности.

Наряду с вышеизложенным в Республике Адыгея тем же вышеупомянутым законом в качестве формы контроля депутатов за деятельностью исполнительной власти предусматривает интерpellацию. Так, в соответствии с Законом Республики Адыгея «О статусе депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» депутат или группа депутатов Госсовета – Хасэ РА вправе инициировать вопрос о направлении парламентского запроса любым должностным лицам органов государственной власти Республики Адыгея, органов местного самоуправления, должностным лицам федеральных органов государственной власти, избирательных комиссий, организаций, а также руководителям иных органов государственной власти по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Предложение о направлении парламентского запроса вносится в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в соответствии с Регламентом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Решение о направлении парламентского запроса принимается

---

<sup>1</sup> О статусе депутата Государственного Совета – Хасэ РА: Закон Республики Адыгея от 06.07.2007 № 103 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2007. № 16.

большинством голосов от числа избранных депутатов и оформляется постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Орган или должностное лицо, к которым обращен парламентский запрос, должны дать ответ на него в устной (на заседании Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея) или письменной форме не позднее чем в месячный срок со дня получения парламентского запроса или в иной срок, установленный Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея. Ответ должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен парламентский запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности. По результатам обсуждения в связи с парламентским запросом может быть принято постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

#### *Статья 71*

*1. Право законодательной инициативы в Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея принадлежит депутатам Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Главе Республики Адыгея, представительным органам местного самоуправления, Кабинету Министров Республики Адыгея, а также Конституционному Суду Республики Адыгея, Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея, Прокурору Республики Адыгея – по вопросам их ведения.*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 08.11.2010 № 384, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*2. Законопроекты, внесенные Главой Республики Адыгея, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Республики Адыгея, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств республиканского бюджета Республики Адыгея, рассматриваются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея по представлению Главы Республики Адыгея либо при наличии его заключения. Данное заключение представляется в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в течение тридцати дней.*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Принятие закона в парламенте связано с осуществлением права законодательной инициативы. Это начальная парламентская процедура, означающая официальное внесение законопроекта в компетентный орган парламента уполномоченным субъектом. Право законодательной инициативы реализуется ее субъектами, в том числе в форме внесения предложений о принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы, предусмотренных Конституцией Республики Адыгея, депутатами, органами и должностными лицами. В зависимости от круга субъектов права законодательной инициативы можно выделить парламенты, где этот круг довольно узок, и те, где существует широкий перечень лиц и организаций, которым предоставлено право вносить законопроект. По количеству субъектов законодательной инициативы парламент Республики Адыгея следует отнести к числу парламентов с достаточным количеством субъектов законодательной инициативы.

Обязательный круг субъектов законодательной инициативы определен Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти», так согласно п. 1 ст. 6 субъектами права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации выступают:

- а) депутаты данного законодательного органа субъекта Российской Федерации;
- б) высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) данного субъекта Российской Федерации;
- в) представительные органы местного самоуправления, действующие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Данный круг субъектов права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации является основным и присутствует во всех субъектах Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации не могут исключить из круга субъектов права законодательной инициативы кого-либо из приведенного перечня.

Согласно комментируемой статье Конституции РА правом законодательной инициативы обладают депутаты Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Депутаты, несомненно, должны иметь это право ввиду того, что они как представители народа хорошо знакомы с проблемами общества и для их преодоления могли бы предложить соответствующие пути урегулирования существующих в обществе вопросов, требующих разрешения. Кроме того, для части депутатов, осуществляющих работу в парламенте на постоянной основе, законотворчество является профессиональной деятельностью, поскольку законодательная деятельность является основной составляющей деятельности парламента.

Анализируя право законодательной инициативы Главы Республики Адыгея, следует отметить, что в силу предоставленных конституционных полномочий Глава РА, будучи высшим должностным лицом Республики Адыгея (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея), определяет основные направления внутренней политики и внешнеэкономических связей Республики Адыгея в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея, обеспечивает права и свободы граждан, законно находящихся на территории Республики Адыгея, безопасность и территориальную целостность Республики Адыгея, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти.

Указанные полномочия Главы Республики Адыгея опосредуют его особый статус как субъекта законодательной инициативы.

Следует отметить, что в редакции до внесения изменений Законом Республики Адыгея «О поправках в статью 70 и главу 5 Конституции Республики Адыгея»<sup>1</sup>, Глава Республики Адыгея определялся как глава государства, гарант Конституции, прав и свобод граждан, то есть как должностное лицо, стоявшее над тремя ветвями власти, обеспечивавшее их взаимодействие.

---

<sup>1</sup> О поправках в статью 70 и главу 5 Конституции Республики Адыгея: Закон РА от 22.11.2003 № 176 // Собрание законодательства РА. 2003. № 11.

Наделение правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации представительных органов местного самоуправления, действующих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, является составной частью механизма содействия развития местного самоуправления на территории Российской Федерации и предписано федеральным законодателем в ст. 6 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Правом законодательной инициативы обладают только представительные органы местного самоуправления. Оно не распространяется на главу муниципального образования или иные органы местного самоуправления. Данный подход позволяет осуществлять принцип разделения власти на муниципальном уровне.

Помимо обязательного круга субъектов права законодательной инициативы в законодательном органе, право законодательной инициативы предоставлено иным органам: Конституционному Суду РА, Центральной избирательной комиссии РА и Прокурору РА в пределах вопросов их ведения.

Тем самым Конституция Республики Адыгея разграничивает субъектов права законодательной инициативы на две группы. В первую входят субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками. Вторую группу составляют субъекты, пользующиеся правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения.

2. П. 2 комментируемой статьи закреплен в развитие вышеназванного Федерального закона, который в п. 2 ст. 6 установил, что законопроекты, внесенные в законодательный орган субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

Представляется, что данная конституционная норма исходит из существенных организационных возможностей аппарата высшего должностного лица и (или) высшего исполнительного органа субъекта Федерации, который превосходит не только возможности одного депутата, но зачастую и всего законодательного органа в целом. Подготовка законопроектов силами всех структур исполнительной власти, которые согласуются, обобщаются и вносятся в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея от имени Главы РА, нередко весьма эффективна и своевременна, что должно побуждать законодательный орган рассматривать их в первоочередном порядке в интересах своих избирателей. Кроме того, комментируемая норма является составной частью системы «сдержек и противовесов» в механизме осуществления государственной власти в Республике Адыгея.

3. Норма п. 3 комментируемой статьи согласует и развивает ранее приведенные суждения о возможностях и эффективности законотворческой деятельности Главы РА. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Республики Адыгея, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств республиканского бюджета

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Республики Адыгея, рассматриваются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея по представлению Главы Республики Адыгея либо при наличии его заключения. Данное заключение представляется в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в течение тридцати дней.

Необходимость регулирования данного вопроса федеральным законодателем, наряду с иными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», была предметом оценки Конституционного Суда РФ, который в Определении от 08.06.2000 г. № 91-О<sup>1</sup> отказал в принятии к рассмотрению запроса о проверке конституционности ст. 6 вышеназванного Федерального закона. Исходя из основ конституционного строя, Федеральный закон закрепил в оспоренных статьях лишь такие положения, относящиеся к праву законодательной инициативы, порядку принятия и обнародования нормативных правовых актов законодательного органа субъекта Российской Федерации, возможности досрочного прекращения его полномочий, которые имеют общее принципиальное значение, затрагивают существенные свойства законодательного процесса и взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в федеративном правовом государстве, и потому должны реализовываться в организации и деятельности как федеральной власти, так и власти субъектов Российской Федерации. При этом регулирование конкретных вопросов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется их законодательством.

Нельзя сказать, что федеральное регулирование в части порядка внесения законопроектов является нецелесообразным с точки зрения эффективности законодательного процесса, поскольку призвано обеспечить принятие экономически состоятельных законов.

#### *Статья 72*

***1. Конституция Республики Адыгея, конституционный закон Республики Адыгея принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.***

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

***2. Законы Республики Адыгея принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом.***

***3. Постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом.***

***4. Проект конституционного закона, закона Республики Адыгея рассматривается Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея не менее чем в***

---

<sup>1</sup> По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»: Определение КС РФ от 08.06.2000 № 91-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

*двух чтений. Решение о принятии либо отклонении проекта конституционного закона, закона Республики Адыгея, а также о принятии конституционного закона, закона оформляется постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.*

*(п. 4 в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

*5. Принятый конституционный закон, закон Республики Адыгея в течение пяти календарных дней направляется Главе Республики Адыгея для обнародования.*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Норма п. 1 комментируемой статьи регламентирует порядок принятия конституции и конституционных законов. Для принятия указанных нормативных правовых актов требуется квалифицированное большинство не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Ст. 6 Регламента Государственного Совета – Хасэ РА<sup>1</sup> дает понятие «установленное число депутатов», что принципиально важно при подсчете голосов для того, чтобы считать конституцию и конституционный закон принятыми. Под установленным числом депутатов понимается число депутатов, установленное п. 1 ст. 64 Конституции Республики Адыгея (54 депутата). При таких условиях для принятия конституции и конституционного закона требуется не менее 36 голосов депутатов Госсовета – Хасэ РА.

О принятии Конституции РА в форме конституционного закона говорится и в гл. 9 «Вступление в силу и порядок изменения Конституции Республики Адыгея», в ст. 109, согласно которой изменения и дополнения Конституции Республики Адыгея принимаются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в форме конституционных законов Республики Адыгея.

Согласно п. 1 ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Данное положение следует трактовать с учетом норм ч.ч. 1, 2 ст. 66 Конституции РФ, согласно которым статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, а статус всех остальных видов субъектов Федерации определяется Конституцией РФ и уставом данного субъекта Федерации, принимаемым законодательным органом соответствующего субъекта Российской Федерации. В связи с этим в ст. 5 упомянутого Федерального закона имеется оговорка в отношении полномочия законодательного органа республики принимать конституцию республики и поправки к ней: «...если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации». Как отмеча-

<sup>1</sup> О Регламенте Государственного Совета – Хасэ РА: Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея от 26.07.2006 № 135-ГС // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2006. № 6.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

лось ранее, иным порядком принятия конституции республики в составе Российской Федерации может выступать принятие конституции конституционным собранием (Дагестан, Мордовия) либо на референдуме соответствующей республики (Татарстан, Тыва, Ингушетия).

В Республике Адыгея также существовал довольно жесткий порядок относительно изменения положений Конституции РА, однако благодаря принятию Конституционного закона РА от 10.04.2002 г. № 60<sup>1</sup> исключены ст.ст. 111–112.

В первоначальной редакции возможность инициирования изменений в конституцию предоставлялась не менее 1/3 депутатов Государственного совета – Хасэ РА, Главе РА и Конституционной Палате РА. Конституционным законом РА от 16.07.2003 г. № 161<sup>2</sup> количество депутатов, обладающих правом вносить поправки в конституцию, снижено до 1/6 части от установленного числа депутатов, такая прерогатива сохранилась за Главой и органом конституционного контроля; Конституционным законом РА от 10.04.2002 г. № 60 подобное право предоставлено представительным органам местного самоуправления Республики Адыгея – по вопросам их ведения.

Ранее существовавший порядок предусматривал особый порядок включения изменений в раздел I Конституции РА. Инициатива могла исходить от половины депутатов и Главы РА при наличии положительного заключения органа конституционного контроля. Предполагалось, что подобные поправки возможны при одобрении соответствующего конституционного закона 3/4 голосов от общего числа депутатов Госсовета – Хасэ РА. Отклоненная инициатива могла быть вновь внесена не ранее чем через 6 месяцев после внесения первого предложения, а не принятое Госсоветом – Хасэ РА не рассматривалось в течение двух лет со дня его отклонения.

Следует заметить, что основы конституционного строя – достаточно статичные и устойчивые категории, изменение которых зачастую влечет необходимость пересмотра всех других положений основного закона государства. Этим обусловлена особая жесткость к подобным разделам.

В измененном варианте действующей редакции Конституции РА предусмотрено, что положения раздела I Конституции Республики Адыгея могут быть пересмотрены Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея при наличии положительного заключения Конституционного Суда Республики Адыгея. Ранее заложенные механизмы обеспечения наибольшей стабильности реализации раздела I сочтены излишними.

Показательно, что конституции республик Российской Федерации – Татарстан, Дагестан, Тыва – отличаются достаточно жесткими формулировками относительно рассматриваемого раздела.

2. В п. 3 ст. 70 Конституции Республики Адыгея приводится перечень вопросов, подлежащих регулированию в форме закона. Подпунктом «н» данной статьи установлено, что перечень не является исчерпывающим, поскольку отмечается, что в форме закона регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конс-

<sup>1</sup> О поправках в статьи 110, 111, 112 главы 9 Конституции Республики Адыгея: Конституционный закон РА от 10.04.2002 № 60 // Собрание законодательства РА. 2002. № 4.

<sup>2</sup> О поправках в главу 4, статьи 101 и 110 Конституции Республики Адыгея: Закон РА от 16.07.2003 № 161 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2003. № 7.

титуцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея к ведению и полномочиям Республики Адыгея.

В ст. 10 Закона РА «О нормативных и иных правовых актах»<sup>1</sup> определено, что законы Республики Адыгея составляют основу правовой системы Республики Адыгея, установлено, что они принимаются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией Республики Адыгея, а также для регулирования наиболее важных политических, экономических и иных отношений. Законы РА могут быть приняты на референдуме Республики Адыгея.

Под установленным числом депутатов понимается число депутатов, определенное п. 1 ст. 64 Конституции Республики Адыгея. В ст. 64 закреплено, что Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея состоит из пятидесяти четырех депутатов. Соответственно для принятия закона РА требуется не менее 28 голосов депутатов, независимо от наличия вакантных мест в парламенте.

Датой принятия закона субъекта Российской Федерации считается день, в который он принят законодательным органом («нижней палатой» данного органа) в окончательной редакции.

Принятый закон Республики Адыгея в течение пяти дней направляется Главе Республики Адыгея для подписания и обнародования. Глава Республики Адыгея в течение четырнадцати дней подписывает закон и обнародует его. Если Глава Республики Адыгея в течение четырнадцати дней с момента поступления закона отклонит его, то Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея не позднее трех месяцев вновь рассматривает данный закон во внеочередном порядке.

3. П. 3 ст. 72 Конституции Республики Адыгея сообщает, что постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Под числом избранных депутатов, согласно понятийному аппарату, данному в Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, понимается число фактически избранных в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея депутатов, за исключением тех, чьи полномочия на момент голосования прекращены в установленном порядке.

Датой принятия постановлений законодательного органа субъекта Российской Федерации считается день их подписания.

4. Порядок рассмотрения законопроектов и принятия законов Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея урегулирован главой 11 Регламента Государственного Совета, состоящей из 8 статей. Детальный комментарий о порядке принятия либо отклонения проектов конституционного закона, законов РА изложен в комментарии к п. «б» ч. 1 ст. 70 Конституции Республики Адыгея.

5. Принятый конституционный закон, закон Республики Адыгея в течение пяти календарных дней направляется Главе Республики Адыгея для обнародования, ко-

---

<sup>1</sup> О нормативных и иных правовых актах: Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 № 92 // Ведомости ГС – Хасэ РА, 1998. № 33.

торое осуществляется путем удостоверения обнародования и последующего официального опубликования.

В соответствии со ст. 39 Закона РА «О нормативных и иных правовых актах» официальным опубликованием нормативного правового акта считается первая публикация его полного текста в республиканских газетах «Советская Адыгея» и «Адыгэ макъ» или в специальных изданиях этих органов, признанных источниками официального опубликования.

Детальная регламентация порядка официального опубликования конституционного закона, закона Республики Адыгея отражена в комментарии к п. 2 ст. 73 Конституции Республики Адыгея.

#### *Статья 72.1*

***1. Глава Республики Адыгея в течение четырнадцати календарных дней с момента поступления конституционного закона, закона Республики Адыгея обязан обнародовать его, удостоверив обнародование конституционного закона, закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон.***

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

***2. В случае отклонения Главой Республики Адыгея закона Республики Адыгея указанный закон может быть вновь рассмотрен Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея и одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.***

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

***3. Закон Республики Адыгея, одобренный Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен Главой Республики Адыгея и подлежит обнародованию Главой Республики Адыгея в течение семи календарных дней.***

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Порядок принятия и вступления в силу законов субъекта Российской Федерации устанавливается законом в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Принятый законодательным органом закон в течение 5 рабочих дней направляется для обнародования высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации. Указанное лицо обязано обнародовать закон. Обнародование закона удостоверяется путем его подписания или издания специального акта.

Высшее должностное лицо вправе отклонить закон в установленный срок (в течение 14 календарных дней с момента поступления этого закона). Высшее должностное лицо вправе вернуть в законодательный орган отклоненный закон с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

В целом при повторном рассмотрении закона, отклоненного высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа), законодательный орган вправе:

а) отклонить заключение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) путем голосования за отклонение заключения в целом или путем голосования по каждой поправке указанного лица;

б) принять все поправки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) путем голосования за принятие всех поправок в целом или путем голосования по каждой поправке;

в) принять часть поправок и отклонить остальные поправки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) путем голосования по каждой поправке;

г) принять или отклонить часть поправок высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) и одновременно не принять и не отклонить остальные поправки путем голосования по каждой поправке;

д) не принять и не отклонить все поправки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) путем голосования по каждой поправке.

2. В п. 2 ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> указано, что закон Республики Адыгея может быть отклонен высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), данный закон возвращается в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

П. 3 названного закона определяет, что в случае отклонения Главой Республики Адыгея закона, представленного на подписание, указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

Более детальное регулирование процедуры повторного рассмотрения Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея отклоненного Главой Республики Адыгея закона Республики Адыгея находит отражение в гл. 12. Постановления ГС – Хасэ Республики Адыгея «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>2</sup>, которая имеет название «Повторное рассмотрение законов Республики Адыгея, отклоненных Главой Республики Адыгея».

Согласно постановлению, если Глава Республики Адыгея в течение четырнадцати дней с момента поступления закона Республики Адыгея отклонит его, то Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в установленном настоящим Регламентом порядке вновь рассматривает данный закон, при этом указанный орган принимает один из вариантов решений, указанных в п. 1 комментария настоящей статьи.

Порядок работы Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея над законом Республики Адыгея, отклоненным Главой Республики Адыгея, установлен

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О Регламенте Государственного Совета – Хасэ РА: Постановление ГС – Хасэ РА от 26.07.2006 № 135-ГС // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2006. № 6.

ст. 108 рассматриваемого Регламента и гласит, что Закон Республики Адыгея, отклоненный Главой Республики Адыгея, направляется Председателем Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в головной комитет для подготовки заключения и необходимых материалов. Указанные заключения и материалы готовятся в течение пятнадцати календарных дней для внесения на рассмотрение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

По итогам рассмотрения головной комитет вносит на рассмотрение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея проект постановления, в котором может рекомендовать Государственному Совету – Хасэ Республики Адыгея один из вариантов решения, указанных в ст. 107 Регламента.

О времени и месте проведения заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, на котором будет рассматриваться закон Республики Адыгея, отклоненный Главой Республики Адыгея, не позднее чем за три дня до его проведения сообщается Главе Республики Адыгея.

Процедуру повторного рассмотрения закона Республики Адыгея, отклоненного Главой Республики Адыгея, устанавливает ст. 109 Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Так, согласно данной статье, повторное рассмотрение закона Республики Адыгея, отклоненного Главой Республики Адыгея, начинается с выступления представителя Главы Республики Адыгея. Затем излагается заключение головного комитета и принимается одно из решений, указанных в ст. 107 Регламента.

Если Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея принимает решение о проведении обсуждения перед голосованием, то в обсуждении участвуют только депутаты. Заключительное слово предоставляется представителю Главы Республики Адыгея.

По окончании обсуждения первым ставится на голосование вопрос об одобрении закона Республики Адыгея в ранее принятой Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея редакции. Решение принимается большинством, но не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов (36 депутатов).

Если Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея не принимает решение об одобрении закона Республики Адыгея в ранее принятой Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея редакции, на голосование выносятся предложение принять закон с учетом предложений (поправок) Главы Республики Адыгея, либо согласиться с мотивами решения Главы Республики Адыгея и вывести закон Республики Адыгея из области дальнейшего рассмотрения. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов (28 депутатов).

Если Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея принимает решение принять закон Республики Адыгея с учетом предложений (поправок) Главы Республики Адыгея, то на голосование ставится каждое предложение (поправка) Главы Республики Адыгея. Перед каждым голосованием слово предоставляется представителю Главы Республики Адыгея, а затем представителю головного комитета. Решение по каждому предложению (поправке) Главы Республики Адыгея считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов (28 депутатов).

Если предложения Главы Республики Адыгея не сформулированы в виде конкретных поправок, то Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может большинством голосов от установленного числа депутатов (28 депутатов) отложить принятие закона Республики Адыгея с учетом предложений Главы Республики Адыгея и обратиться к Главе Республики Адыгея с предложением представить тексты поправок к данному закону Республики Адыгея.

В случае отклонения хотя бы одного предложения (поправки) Главы Республики Адыгея Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может принять решение о продолжении работы над законом Республики Адыгея, дав соответствующее поручение головному комитету, либо о создании специальной комиссии с участием представителя Главы Республики Адыгея.

В случае принятия Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея решения о создании специальной комиссии закон Республики Адыгея передается данной комиссии для выработки согласованной редакции. При принятии решения специальная комиссия действует по принципу «одна сторона – один голос», при этом члены специальной комиссии от Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимают решение большинством голосов от их общего числа. Решение специальной комиссии считается принятым, если по каждому предложению Главы Республики Адыгея стороны пришли к единому мнению. По окончании работы специальная комиссия представляет на рассмотрение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея текст закона Республики Адыгея в согласованной редакции с протоколом и сопоставительной таблицей. Закон Республики Адыгея считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов (28 депутатов).

Если закон Республики Адыгея с учетом предложений (поправок) Главы Республики Адыгея не набрал необходимого для принятия числа голосов, то по предложению представителя Главы Республики Адыгея Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может принять решение о продолжении работы над указанным законом, начиная с процедуры первого чтения законопроекта.

Принятый с учетом предложений (поправок) Главы Республики Адыгея или одобренный в ранее принятой редакции закон Республики Адыгея в течение пяти дней направляется Председателем Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея Главе Республики Адыгея для обнародования.

3. П. 3 комментируемой статьи Конституции Республики Адыгея повторяет положения п. 4 ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Рассматриваемые нормы устанавливают запрет повторного отклонения Главой Республики Адыгея закона Республики Адыгея, который был одобрен Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в ранее принятой редакции.

Ст. 109 Регламента Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея определено, что по окончании обсуждения первым ставится на голосование вопрос об одобрении закона Республики Адыгея в ранее принятой Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея редакции. Решение принимается большинством – не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов (36 депутатов).

Если Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея не принимает решение об одобрении закона Республики Адыгея в ранее принятой Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея редакции, на голосование ставится предложение принять закон с учетом предложений (поправок) Главы Республики Адыгея, либо согласиться с мотивами решения Главы Республики Адыгея и снять закон Республики Адыгея с дальнейшего рассмотрения. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов (28 депутатов).

Принятый с учетом предложений (поправок) Главы Республики Адыгея или одобренный в ранее принятой редакции закон Республики Адыгея в течение пяти дней направляется Председателем Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея Главе Республики Адыгея для обнародования.

### *Статья 73*

***1. Конституция Республики Адыгея, конституционные законы Республики Адыгея, законы Республики Адыгея, постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея публикуются на русском и адыгейском языках.***

*(п. 1 в ред. Закона РА от 03.05.2007 № 73)*

***2. Конституция Республики Адыгея, конституционный закон Республики Адыгея, закон Республики Адыгея вступают в силу после их официального опубликования.***

*(в ред. Законов РА от 29.07.2004 № 239, от 03.05.2007 № 73)*

***3. Конституционные законы, законы и иные нормативные правовые акты Республики Адыгея по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.***

*(в ред. Закона РА от 03.05.2007 № 73)*

1. Устанавливая обязательную процедуру официальной публикации любых нормативно-правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, законодатель также учитывает и то, что Российская Федерация является многонациональной страной с богатым разнообразием языковых культур, предусматривая ряд норм, направленных на учет языковых интересов народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Так, ст. 68 Конституции Российской Федерации наряду с признанием русского языка в качестве государственного на всей территории Российской Федерации закрепляет право республик устанавливать свои государственные языки и употреблять их параллельно с государственным языком Российской Федерации. При этом Российской Федерацией гарантируется всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

П. 2 ст. 3 Закона Республики Адыгея «О языках народов Республики Адыгея»<sup>1</sup> устанавливает, что государственными языками Республики Адыгея являются русский и адыгейский языки.

---

<sup>1</sup> О языках народов Республики Адыгея: Закон РА от 31.03.1994 № 74-1 // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1994. № 5.

Подп. 5 п. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»<sup>1</sup> определяет, что государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию при официальном опубликовании международных договоров Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов.

В развитие федерального закона ст. 13 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации»<sup>2</sup> устанавливает, что законы и иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на государственном языке Российской Федерации могут официально публиковаться на государственных языках республик.

Таким образом, положения о публикации законов и иных нормативно-правовых актов Республики Адыгея на русском и адыгейском языках преследуют цель, направленную на обеспечение принципа равноправия языков народов Российской Федерации, развитие национальных языков, двуязычия и многоязычия.

2. П. 2 комментируемой статьи является гарантией защиты общества от произвола государства. Он определяет, что на территории Республики Адыгея закон вступает в силу только после официального опубликования.

Данное положение также согласуется с п. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации и свидетельствует, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В п. 6 ст. 6 Конституции Республики Адыгея закрепляется, что законы и иные нормативные правовые акты Республики Адыгея, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы и иные нормативные правовые акты не применяются.

Порядок обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации определен ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Так установлено, что законы Республики Адыгея, принятые Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, направляются указанным органом для обнародования Главой Республики Адыгея в срок, который устанавливается Конституцией и законом Республики Адыгея.

Глава Республики Адыгея обязан обнародовать Конституцию, закон Республики Адыгея, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается Конституцией и законом Республики Адыгея и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона. Порядок обнародования

---

<sup>1</sup> О государственном языке Российской Федерации: Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. Ст. 2199.

<sup>2</sup> О языках народов Российской Федерации: Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Конституции, закона Республики Адыгея устанавливается Конституцией и Законом Республики Адыгея. В случае отклонения закона Республики Адыгея Главой Республики Адыгея такой закон возвращается в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

В случае отклонения Главой Республики Адыгея закона Республики Адыгея, указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

В гл. 5 Закона Республики Адыгея «О нормативных и иных правовых актах»<sup>1</sup> на основании ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен порядок опубликования и вступления в силу нормативно-правовых актов Республики Адыгея.

Нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, не публикуются и вступают в силу со дня подписания или присвоения им номера государственной регистрации, если в самом акте не указан иной срок введения в действие.

Важным при анализе порядка публикации нормативно-правовых актов является понятие «официальное опубликование».

Согласно ст. 4 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»<sup>2</sup>, официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации».

Субъекты РФ и муниципальные образования также должны определить, какое издание осуществляет официальное опубликование их нормативно-правовых актов. Это положение следует из подп. 38 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно этому подпункту, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов учреждения печатного средства массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации.

Ст. 39 Закона Республики Адыгея «О нормативных и иных правовых актах» официальным опубликованием нормативного правового акта считается первая публикация его полного текста в республиканских газетах «Советская Адыгея» и «Адыгэ

---

<sup>1</sup> О нормативных и иных правовых актах: Закон РА от 09.10.1998 № 92 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 1998. № 33.

<sup>2</sup> О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ // Российская газета. 1994. № 111.

макъ» или в специальных изданиях этих органов, признанных источниками официального опубликования.

Кроме того, закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации может быть опубликован (кроме официальных источников) в иных печатных изданиях, обнародован по радио и телевидению.

Во многих субъектах Российской Федерации законодательный орган вправе принять решение об издании сборника (сборников) действующих законов и иных нормативных правовых актов. При этом текст закона или иного нормативного правового акта, опубликованный в таком сборнике, является официальным. Таким источником в Республике Адыгея является Собрание законодательства Республики Адыгея.

Закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации вступает в силу на следующий день после первого официального опубликования, если самим законом или иным нормативным правовым актом не установлен другой порядок вступления в силу. При этом закон или иной нормативный правовой акт, устанавливающий ответственность физических и юридических лиц, не может вступать в силу ранее 10 дней со дня первого официального опубликования. Данное правило применяется и к конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

3. П. 3 комментируемой статьи повторяет положения п. 3 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Легальное закрепление срока вступления в силу закона и иного нормативного акта Республики Адыгея, затрагивающего защиту прав и свобод человека и гражданина, направлено на учет интересов тех лиц, на которых распространяется действие принятого нормативно-правового акта.

Верховным Судом Республики Адыгея 20.02.2001 г. было принято решение по делу № 3-3/2001 года<sup>1</sup>, в соответствии с которым п. 2 ст. 73 Конституции Республики Адыгея, устанавливающий семидневный срок вступления в силу закона, признан противоречащим федеральному закону, недействительным и не подлежащим применению.

Несмотря на то, что Конституция Республики Адыгея по указанному вопросу была приведена в соответствие с федеральным законом, все противоречия республиканского законодательства федеральному устранены не были. Так, в настоящее время п. 1 ст. 37 Закона Республики Адыгея «О нормативных и иных правовых актах» устанавливает, что законы Республики Адыгея вступают в силу по истечении семи дней со дня опубликования, если в законе не установлен иной порядок вступления его в силу, что противоречит п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также п. 3 ст. 73 Конституции Республики Адыгея.

Конституционный Суд РФ в Определении от 10 марта 2005 года № 71-О «По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

---

<sup>1</sup> Решение Верховного Суда РА от 20.02.2001 г. по делу 3-3/2001 г. // Советская Адыгея. 17.03.2001.

субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> определил, что установление сроков вступления в силу законов субъекта РФ по вопросам, относящимся к сфере прав и свобод, является прерогативой (дискрецией) самого законодательного органа субъекта Федерации, если иное не установлено федеральным законодательством. Определение разумных сроков введения в действие соответствующих законов призвано обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина. Факт наличия или отсутствия в законе или ином нормативном акте, принятом субъектом Российской Федерации, положений, затрагивающих вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, устанавливается компетентным судом, действующим на уровне регионов.

#### *Статья 73.1*

***1. Полномочия Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея могут быть прекращены досрочно в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.***

***2. В случае досрочного прекращения полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея назначаются внеочередные выборы в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.***

*(статья 73.1 в ред. Закона РА от 21.04.2005 № 308)*

1. Роспуск представительного органа государственной власти является институтом конституционного права и представляет собой связанную совокупность конституционно-правовых норм, определяющих основания, механизм и конституционно-значимые последствия роспуска.

Роспуск представительного органа всегда выражает принудительную меру конституционно-правового характера, направленную на досрочное прекращение деятельности этого органа, осуществляемую, как правило, Главой государства. В федеративном государстве роспуск представительного органа субъекта Федерации может осуществляться федеральными органами государственной власти в порядке федерального принуждения. Роспуск представительного органа есть одномоментное прекращение его легислатуры, влекущее утрату им своих полномочий, в том числе права принимать какие-либо акты.

Непременным следствием роспуска является прекращение деятельности представительного органа власти до истечения срока его легислатуры<sup>2</sup>.

Таким образом, комментируемая статья является одним из средств преодоления конституционных конфликтов.

П. 1 статьи имеет бланкетный (отсылочный) характер и отсылает к нормам Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>1</sup> По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Определение КС РФ от 10.03.2005 № 71-О // Российская газета. 2005. № 102.

<sup>2</sup> Дзидзов Р.М., Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Право и политика. 2006. № 9.

Федерации»<sup>1</sup>, которые, в свою очередь, в ст. 9 закрепляют случаи, когда полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно.

Ст. 19 Закона Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея»<sup>2</sup> повторяет комментируемую статью Конституции Республики Адыгея и отсылает к ст. 9 вышеназванного Федерального закона. До принятия Закона Республики Адыгея № 308 «О поправках в Конституцию Республики Адыгея»<sup>3</sup> комментируемый пункт статьи не являлся отсылочным, а предусматривает в себе три основания досрочного прекращения Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея:

а) принятия Государственным Советом – Хасэ решения о самороспуске в порядке, предусмотренном законом Республики Адыгея;

б) роспуска Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральным законом;

в) вступления в силу решения Верховного Суда Республики Адыгея о неправомерности данного состава депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

В настоящее время, как следует из ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», основаниями досрочного прекращения полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея стали следующие случаи:

а) принятие указанным органом решения о самороспуске, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном Конституцией или законом Республики Адыгея.

Вместе с тем в настоящее время ни в Конституции, ни в законах Республики Адыгея порядок самороспуска не определен.

б) роспуск указанного органа Главой Республики Адыгея по основаниям, предусмотренным п.п. 2 и 2.1 настоящей статьи.

При этом п. 2 установлено, что Глава Республики Адыгея вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, в случае принятия данным органом Конституции и закона Республики Адыгея иного нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О Государственном Совете – Хасэ РА: Закон Республики Адыгея от 10.07.2006 № 15 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2006. № 5.

<sup>3</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон РА от 21.04.2005 № 308 // Собрание законодательства РА. 2005. № 4.

П. 2.1. предусматривает досрочное прекращение полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, если Глава Республики Адыгея примет решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание.

Глава Республики Адыгея вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий вновь избранного в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что указанный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание.

в) вступление в силу решения соответственно Верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

г) роспуск указанного органа в порядке и по основаниям, которые предусмотрены п.п. 4 и 4.1 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

П. 4 указанной статьи Президент Российской Федерации выносит предупреждение Государственному Совету – Хасэ Республики Адыгея в случае, если соответствующим судом установлено, что Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея приняты Конституция, закон Республики Адыгея или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

Решение Президента Российской Федерации о предупреждении Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимается в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения Государственному Совету – Хасэ Республики Адыгея указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения

суда, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея.

Полномочия Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея прекращаются со дня вступления в силу решения Президента Российской Федерации о роспуске указанного органа.

В п. 4.1. закреплено, что в случае, если Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в установленный настоящим Федеральным законом срок дважды не принял решение о наделении представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры на пост Главы Республики Адыгея полномочиями Главы Республики Адыгея, Президент Российской Федерации вправе принять решение о роспуске Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

Решение о роспуске Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимается Президентом Российской Федерации с учетом результатов проведенных консультаций, предусмотренных абзацем девятым п. 2 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а именно, не ранее 30 дней со дня наступления предусмотренного абзацем первым настоящего пункта основания для роспуска указанного органа.

Решение Президента Российской Федерации о роспуске Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимается в форме указа.

2. П. 2 комментируемой статьи устанавливает обязанность назначения внеочередных выборов при досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. При этом порядок назначения указанных выборов согласно п. 5 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяется в соответствии с федеральным законом, конституцией и (или) законом субъекта Российской Федерации. Досрочные выборы проводятся в сроки, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Порядок назначения внеочередных выборов в случае досрочного прекращения полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея определяется п. 4 ст. 5 Закона Республики Адыгея «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>2</sup>.

Согласно указанной статье, при досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в случаях и порядке, предусмотренных законом, досрочном прекращении полномочий депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, влекущем за собой неправомочность Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, досрочные выборы депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея нового созыва назначает Центральная избирательная комиссия Республики Адыгея. Указанные досрочные выборы должны быть

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Парламентская газета. 2002. № 110–111.

<sup>2</sup> О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ РА: Закон Республики Адыгея от 04.08.2005 № 351 // Собрание законодательства РА. 2005. № 8.

проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий. При этом сроки, указанные в ч. 2 настоящей статьи, а также сроки осуществления иных избирательных действий по решению Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

П. 4 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что в случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

## ГЛАВА 5. ГЛАВА РЕСПУБЛИКИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Глава 5 Конституции Республики Адыгея «Глава Республики и исполнительная власть» определяет место и роль Главы Республики Адыгея и исполнительной власти Республики Адыгея в осуществлении государственной власти в Республике Адыгея.

Содержание данной главы Конституции РА основывается на положениях федерального законодательства (Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»)<sup>1</sup> и требованиях статьи 7 Конституции РА, согласно которой государственная власть в Республике Адыгея осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Адыгея, закрепленного Федеративным договором, Конституцией РФ и Конституцией РА.

При этом указанной статьей Конституции РА определено, что государственную власть в Республике Адыгея осуществляют Глава Республики Адыгея как глава государства и высшее должностное лицо Республики Адыгея (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея), Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея (далее – Государственный Совет – Хасэ РА) как постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Адыгея, Кабинет Министров Республики Адыгея (далее Кабинет Министров РА) как высший исполнительный орган государственной власти Республики Адыгея, суды Республики Адыгея как органы судебной власти.

Согласно п. 1 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Российской Федерации» наделение гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ осуществляется в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ.

Главой 5 Конституции Республики Адыгея регламентируются:

- 1) полномочия Главы Республики Адыгея, реализуемые им в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Конституцией РА и законами РА;
- 2) акты (указы и распоряжения), издаваемые Главой РА на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, Конституции РА и законов РА и обязательные к исполнению в Республике Адыгея;
- 3) процедура принятия Главой РА решения о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ РА;
- 4) принесение Главой РА присяги;
- 5) право Государственного Совета – Хасэ РА в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законодательством, выразить недоверие Главе РА;
- 6) система органов исполнительной власти РА, в которую входят министерства, комитеты, иные органы исполнительной власти РА во главе с высшим исполнительным органом государственной власти РА – Кабинетом Министров РА;
- 7) порядок формирования Главой РА Кабинета Министров РА, деятельностью которого он руководит и может принять решение о его отставке;
- 8) общие положения о составе Кабинета Министров РА;
- 9) полномочия Премьер-министра РА, организующего текущую деятельность Кабинета Министров РА;
- 10) полномочия Кабинета Министров РА;
- 11) процедура сложения Кабинетом Министров РА своих полномочий перед вновь наделенным полномочиями Главой РА;
- 12) право Государственного Совета – Хасэ РА выразить недоверие Премьер-министру РА, заместителю Премьер-министра РА, руководителю органа исполнительной власти РА, в назначении на должность которого он принимал участие;
- 13) и другие вопросы.

#### *Статья 74*

***Глава Республики Адыгея является высшим должностным лицом Республики Адыгея (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея).***

***(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)***

В соответствии с комментируемой статьей Глава РА провозглашается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея).

Статус Главы РА определяется содержанием Конституции РА, основанной на положениях федерального законодательства (ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации)»<sup>1</sup>, и дополнительно регламентируется Законом РА «О Президенте Республики Адыгея»<sup>2</sup>.

В соответствии с п. 6 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации.

Данная статья Конституции РА определяет конституционно-правовой статус Главы РА и предопределяет его главенствующую (руководящую) роль в деятельности высшего исполнительного органа государственной власти РА. Так, Глава РА определяет основные направления внутренней политики и внешнеэкономических связей, обладает правом законодательной инициативы и отлагательного вето, формирует Кабинет Министров РА, руководит его деятельностью и отправляет в отставку, тем самым активно воздействуя на осуществление исполнительной власти в Республике Адыгея. Кроме того, Глава РА, реализуя возложенные на него Конституцией РА обязанности, инициирует законы, издает указы, выступает гарантом защиты прав и свобод граждан.

Конституция РА содержит нормы, развивающие и наполняющие реальным содержанием институт Главы, в том числе нормы, определяющие статус Главы РА как высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея). Глава РА наделен неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации в законах конституционных положений, приведении законодательства в соответствие с Конституцией. Глава вправе отклонить закон на стадии подписания (пункт 2 статьи 72.1 Конституции РА), что является дополнительной гарантией обеспечения их конституционности.

Таким образом, Глава РА занимает самостоятельное и главенствующее положение в системе органов государственной власти.

#### *Статья 75*

***Глава Республики Адыгея при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, Конституцию Республики Адыгея и законы Республики Адыгея, а также исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.***

***(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)***

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О Президенте Республики Адыгея: Закон РА от 06.07.2007 г. № 102 // СЗ РА. 2007. № 7. Ст. 573.

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. При этом федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Содержание комментируемой статьи основывается на федеративном устройстве РФ и предопределяется следующими положениями Конституции РФ и Конституции РА.

Согласно ст. 4 Конституции РФ суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию, а Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей ее территории. В соответствии со ст. 90 Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Согласно ст. 115 Конституции РФ постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации.

В данной связи Глава РА, являющийся высшим должностным лицом Республики Адыгея (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти РА), при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

В соответствии со статьей 1 Конституции РА Республика Адыгея – Адыгея является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации. При этом конституционно-правовой статус Республики Адыгея определяется Конституцией РФ и Конституцией РА.

Согласно статье 6 Конституции РА Конституция РФ, федеральные законы имеют верховенство и прямое действие на территории Республики Адыгея. В свою очередь, законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Адыгея (в том числе указы и распоряжения Главы РА), не должны противоречить Конституции РФ, Конституции РА и федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом Республики Адыгея действует федеральный закон.

В соответствии с комментируемой статьей Глава РА при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, Конституцию РА и законы РА, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Аналогичное положение содержится в пункте 8 статьи 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, согласно которому высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при осуществлении своих полномочий

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Таким образом, статья 75 Конституции РА направлена на обеспечение соответствия деятельности Главы РА при осуществлении своих полномочий (также актов Главы РА) федеральному законодательству и Конституции РА.

#### *Статья 76*

***1. Глава Республики Адыгея наделяется полномочиями, досрочно прекращает свои полномочия в соответствии с федеральным законодательством.***

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

***2. Полномочиями Главы Республики Адыгея может быть наделен гражданин Российской Федерации, отвечающий требованиям, установленным федеральным законодательством.***

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

***3. Глава Республики Адыгея наделяется полномочиями сроком на пять лет.***

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

***4. В случаях и порядке, предусмотренном федеральным законодательством, полномочиями Главы Республики Адыгея может быть наделен временно исполняющий обязанности Главы Республики Адыгея.***

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

***5. Временно исполняющий обязанности Главы Республики Адыгея не имеет права распускать Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Республики Адыгея, принимать решение об отставке Кабинета Министров Республики Адыгея, вносить изменения в структуру исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея.***

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Комментируемая статья устанавливает общие положения, касающиеся вопросов наделения полномочиями и досрочного прекращения полномочий Президента РА и временно исполняющего обязанности Главы РА, а также устанавливает срок полномочий Главы РА. При этом конституционная статья отсылочной нормой указывает на наличие специального Федерального закона, регламентирующего указанные правоотношения.

Существующая процедура наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента России, появившаяся в российском конституционном законодательстве в декабре 2004 года, является отражением принципа федерализма, поскольку предусматривает, что в данной процедуре участвуют и Российская Федерация, и субъект РФ – в лице, соответственно, Президента РФ, предлагающего кандидатуру на эту

должность, и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, принимающего решение о наделении (или об отказе в наделении) полномочиями представленной Президентом РФ кандидатуры.

Считается, что указанная процедура обусловлена необходимостью обеспечения единства системы исполнительной власти в России в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции РФ, особым местом Президента России в системе органов государственной власти РФ и явилась закономерным следствием укрепления вертикали исполнительной власти в стране. При этом конституционность существующей процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ подтверждена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П<sup>1</sup> по делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> в связи с жалобами ряда граждан в высший орган конституционной юстиции.

Ранее существовавший порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ заключался в его избрании гражданами России, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ избиралось на срок не более пяти лет и не могло замещать указанную должность более двух сроков подряд.

С момента принятия Конституции РА положения комментируемой статьи существенно видоизменились в соответствии с изменениями федерального законодательства.

Согласно первоначальной редакции статьи 76 Конституции РА Главой РА мог быть избран гражданин РФ не моложе тридцати лет, обладавший пассивным избирательным правом. При этом Глава РА избирался гражданами РФ, проживавшими на территории Республики Адыгея и обладавшими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.

Таким образом, в первоначальной редакции комментируемой статьи были урегулированы вопросы, связанные с принципами избрания Главы РА и требованиями, предъявляемыми к лицу, которое могло быть избрано Главой РА. Глава РА избирался народом, следовательно, его полномочия были производны от народа, который доверял Главе РА высшие государственные функции.

В настоящее время в связи с внесением изменений в положения федерального законодательства, регулирующие наделение гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (то есть вступлением в силу Федерального закона

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: Постановление КС РФ от 21.12.2005 № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература». 16 января 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>), Глава РА наделяется полномочиями в порядке, установленном ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ «О политических партиях»<sup>2</sup>.

Так, в соответствии со статьей 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» регулируется процедура наделения полномочиями и досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ и временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ. При этом гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Президент РФ вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) из числа кандидатур, предложенных политической партией в соответствии со статьей 26.1 ФЗ «О политических партиях».

2. Согласно пункту 2 комментируемой статьи полномочиями Главы РА может быть наделен гражданин Российской Федерации, отвечающий требованиям, установленным федеральным законодательством.

В соответствии с пунктом 3 статьи 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства, либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. При этом согласно пункту 3.1. указанной статьи не могут быть представлены в качестве кандидатур высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) граждане Российской Федерации:

- а) имеющие неснятую или непогашенную судимость;
- б) содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;
- в) которым в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ предъявлено обвинение в совершении преступления;

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>2</sup> О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

г) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и (или) 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в течение срока, когда гражданин Российской Федерации считается подвергнутым административному наказанию);

д) признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;

е) отказавшиеся от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

3. В соответствии с комментируемым пунктом статьи 76 Глава РА наделяется полномочиями сроком на пять лет. Данное положение Конституции РА основано на содержании пункта 5 статьи 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому гражданин РФ может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок не более пяти лет.

Установление предельного пятилетнего срока, на который гражданин наделяется полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа власти) субъекта РФ, призвано не допустить узурпации власти, злоупотребления властью на региональном уровне. Таким образом, законодатель считает указанный срок нахождения в должности достаточным для реализации намеченных Главой Республики Адыгея планов.

4. Согласно пункту 4 комментируемой статьи в случаях и порядке, предусмотренном федеральным законодательством, полномочиями Главы РА может быть наделен временно исполняющий обязанности Главы РА.

Рассматриваемые случаи установлены частью 2 статьи 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которой Президент РФ вправе назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в случае, если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не принял решение о наделении представленной Президентом РФ кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или о ее отклонении либо отклонил указанную кандидатуру, а также в случае, если после повторного внесения Президентом РФ представления о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не принял решение о наделении представленной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или о ее отклонении либо отклонил указанную кандидатуру.

При этом решение Президента РФ о назначении временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается в форме указа.

5. В комментируемом пункте статьи 76 Конституции РА установлены ограничения полномочий временно исполняющего обязанности Главы РА, который не имеет права распускать Государственный Совет – Хасэ РА, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РА, принимать решение об отставке Кабинета Министров РА, вносить изменения в структуру исполнительных органов государственной власти РА.

#### *Статья 77*

*1. При вступлении в должность в течение одного месяца после наделения полномочиями Глава Республики Адыгея приносит народу следующую присягу: «Торжественно клянусь многонациональному народу Адыгеи при исполнении обязанностей Главы Республики Адыгея строго следовать Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея, федеральным законам и законам Республики Адыгея, уважать и защищать права человека и гражданина, добросовестно осуществлять возложенные на меня народом обязанности».*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и судей Конституционного Суда Республики Адыгея.*

1. При вступлении в должность в течение одного месяца после наделения полномочиями Главы РА приносит присягу. Содержание присяги имеет не только символическое, но и юридическое значение. Во-первых, вступление в должность Главы РА невозможно без принесения присяги. Во-вторых, моментом принесения присяги вновь избранным Главой РА обуславливается и прекращение исполнения полномочий действовавшего до этого момента Главы РА.

Данное общее правило, однако, не действует при досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

2. Конституция РА увязывает принесение присяги Главой РА с наличием двух основных условий – торжественной обстановки, присутствия депутатов Государственного Совета – Хасэ РА и судей Конституционного Суда Республики Адыгея. Принесение присяги в присутствии представителей всех ветвей власти означает удостоверение и признание ими полной легитимности вступающего в должность, то есть подтверждение того, что Глава РА не присвоил власть, а получил ее законным путем, что подтверждается нормой статьи 2 Закона РА «О Президенте Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 09.08.2010), согласно которой Глава РА приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги.

<sup>1</sup> О Президенте РА: Закон РА от 06.07.2007 г. № 102 // СЗ РА. 2007. № 7. Ст. 573.

Церемониал вступления Главы РА детализируется предписаниями Закона РА «О Президенте Республики Адыгея», в соответствии с которым присяга приносится Главой РА на государственных языках Республики Адыгея на специально изготовленном экземпляре текста Конституции РА. При принесении присяги Главой РА рядом с ним располагаются специально изготовленные экземпляры Государственного флага Республики Адыгея и Государственного герба Республики Адыгея.

Главе РА при вступлении его в должность Председателем Государственного Совета – Хасэ РА передаются специально изготовленные экземпляры текста Конституции РА, Государственного флага Республики Адыгея и Государственного герба Республики Адыгея и выдается удостоверение.

#### Статья 78

##### *Глава Республики Адыгея:*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*а) определяет основные направления внутренней политики и внешнеэкономических связей Республики Адыгея в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея;*

*б) обеспечивает права и свободы граждан, законно находящихся на территории Республики Адыгея, безопасность и территориальную целостность Республики Адыгея;*

*в) представляет Республику Адыгея в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Республики Адыгея;*

*г) заключает соглашения о взаимной передаче осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и Республики Адыгея;*

*д) осуществляет право законодательной инициативы в Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея;*

*е) представляет Государственному Совету – Хасэ Республики Адыгея проект республиканского бюджета Республики Адыгея, программы социально-экономического развития Республики Адыгея, а также отчеты об их исполнении;*

*ж) направляет ежегодные послания Государственному Совету – Хасэ Республики Адыгея;*

*ж1) представляет в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея ежегодные отчеты о результатах деятельности Кабинета Министров Республики Адыгея, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея;*

*(подп. «ж1» введен Конституционным законом Республики Адыгея от 28.05.2010 № 352)*

*з) обнародует конституционные законы, законы Республики Адыгея, удостоверяя обнародование конституционных законов, законов путем их подписания или издания специального акта, либо отклоняет законы;*

*(подп. «з» в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

*и) вправе участвовать в работе Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с правом совещательного голоса;*

*к) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Республики Адыгея с иными органами государственной власти Республики Адыгея и в соответствии с законодательством Российской Федерации организует взаимодействие органов исполнительной власти Республики Адыгея с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;*

*(подп. «к» введен Законом Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308)*

*л) вправе требовать созыва внеочередного заседания Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, а также созывать вновь избранный Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея на первое заседание ранее срока, установленно-го для этого Государственному Совету – Хасэ Республики Адыгея Конституцией Республики Адыгея;*

*м) вправе обратиться в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея либо их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке;*

*н) определяет структуру исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея в соответствии с Конституцией Республики Адыгея;*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308)*

*о) может председательствовать на заседаниях Кабинета Министров Республики Адыгея;*

*п) формирует Кабинет Министров Республики Адыгея и принимает решение о его отставке, назначает на должности с согласия Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея Премьер-министра Республики Адыгея; заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, за исключением заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, совмещающих свою должность с должностью руководителя органа исполнительной власти Республики Адыгея; руководителей органов исполнительной власти Республики Адыгея, ведающих вопросами финансов, экономического развития, социальной защиты и сельского хозяйства, а также освобождает их от должности;*

*(подп. «п» в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

*р) назначает на должность и освобождает от должности иных руководителей органов исполнительной власти Республики Адыгея в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея;*

*(подп. «р» в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

*с) принимает совместно с Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея решение о даче согласия на назначение Прокурора Республики Адыгея;*

*т) вправе приостанавливать или отменять действие актов Кабинета Министров Республики Адыгея, министерств и иных органов исполнительной власти Республики Адыгея в случае противоречия их Конституции Республики Адыгея, законам Республики Адыгея и актам Главы Республики Адыгея;*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*у) принимает участие в формировании Конституционного Суда Республики Адыгея в порядке, предусмотренном законом Республики Адыгея, а также Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея в порядке, установленном Федеральным законом и законом Республики Адыгея;*

*ф) назначает официальных представителей Республики Адыгея и освобождает их от должности;*

*х) вправе обращаться в Конституционный Суд Республики Адыгея и Конституционный Суд Российской Федерации;*

*ц) награждает государственными наградами Республики Адыгея и присваивает почетные звания Республики Адыгея;*

*ч) формирует единую Администрацию Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея;*

*(в ред. Конституционного Закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*ш) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея.*

Комментируемая статья определяет основные полномочия и направления деятельности Главы Республики Адыгея – высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) Республики Адыгея. Они позволяют раскрыть его правовой статус. Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ реализуются им непосредственно или через органы исполнительной власти: высший орган исполнительной власти, отраслевые, функциональные и территориальные органы.

1. Согласно пункту «а» комментируемой статьи Глава РА определяет основные направления внутренней политики и внешнеэкономических связей Республики Адыгея в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Конституцией РА и законами РА.

Речь идет об определении высшим должностным лицом Республики Адыгея (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти РА) приоритетов экономического и социального развития Республики Адыгея, которые определяют деятельность всей республики, всех органов публичной власти, а также внешнеэкономические связи.

При этом согласно комментируемому положению Глава РА определяет именно основные направления внутренней политики и внешнеэкономических связей Республики Адыгея.

Такое определение осуществляется не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, Конституцией РА и законами Республики Адыгея.

2. Согласно пункту «б» комментируемой статьи Глава РА обеспечивает права и свободы граждан, законно находящихся на территории Республики Адыгея, безопасность и территориальную целостность Республики Адыгея.

Данные положения являются выражением принципа федерализма, единства исполнительной ветви власти Российской Федерации и естественным продолжением вертикали власти.

Согласно части 2 статьи 80 Конституции РФ в ряду функций Президента РФ особое место занимает его гарантийная функция. Речь идет о том, что Президент

РФ является гарантом Конституции РФ и прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

Продолжением данной функции на местах является обеспечение высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) прав и свобод граждан, законно находящихся на территории Республики Адыгея, безопасности и территориальной целостности Республики Адыгея.

Соблюдение такой вертикали служит укреплению безопасности и территориальной целостности всей страны.

**3.** Согласно пунктам «в» и «г» комментируемой статьи Глава РА, представляя Республику Адыгея в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, вправе подписывать договоры и соглашения от имени Республики Адыгея. В данных правоотношениях Глава РА выступает представителем субъекта РФ – Республики Адыгея, всего ее населения.

Таким способом реализуются представительские функции высшего должностного лица Республики Адыгея.

**4.** Пункты «д» – «и» комментируемой статьи закрепляют ряд основных полномочий Главы РА в его взаимоотношениях с законодательным органом государственной власти Республики Адыгея – Государственным Советом – Хасэ РА:

**1)** осуществление права законодательной инициативы в Государственном Совете – Хасэ РА;

**2)** представление Государственному Совету – Хасэ РА проекта республиканского бюджета РА, программ социально-экономического развития РА, а также отчетов об их исполнении;

**3)** направление ежегодных посланий Государственному Совету – Хасэ РА;

**4)** представление в Государственный Совет – Хасэ РА ежегодных отчетов о результатах деятельности Кабинета Министров РА;

**5)** обнародование конституционных законов, законов Республики Адыгея, удостоверяя обнародование конституционных законов, законов путем их подписания или издания специального акта, либо отклонения законов;

**6)** участие в работе Государственного Совета – Хасэ РА с правом совещательного голоса.

Таким образом, во взаимоотношениях с Государственным Советом – Хасэ РА Глава РА обладает правом законодательной инициативы, то есть внесения законопроектов на рассмотрение Государственного Совета – Хасэ РА. При этом законодательная инициатива Главы РА не ограничивается вопросами его ведения.

Для осуществления взаимодействия с Государственным Советом – Хасэ РА указом Главы РА назначается постоянный представитель Главы РА в Государственном Совете – Хасэ РА.

Порядок и процедура взаимодействия постоянного представителя Главы Республики Адыгея установлены Указом Президента Республики Адыгея «Об утверждении Положения о постоянном представителе Президента Республики Адыгея в

Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея»<sup>1</sup> и постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 26 июля 2006 года № 135-ГС «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея»<sup>2</sup>.

Функция по представлению Государственному Совету – Хасэ РА проекта республиканского бюджета Республики Адыгея, программ социально-экономического развития Республики Адыгея, а также отчетов об их исполнении является отражением норм статьи 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой высшее должностное лицо субъекта РФ является участником бюджетного процесса.

Процедура представления урегулирована специальным Законом Республики Адыгея «О бюджетном процессе в Республике Адыгея».

Немаловажная функция Главы РА по направлению ежегодных посланий Государственному Совету – Хасэ РА, которые являются актами политического характера и должны содержать программные принципы развития республики, основных направлений внутренней политики. Значение посланий обусловлено тем, что Глава РА в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Конституцией РА и законами Республики Адыгея определяет основные направления внутренней политики, внешнеэкономических связей Республики Адыгея.

Представление в Государственный Совет – Хасэ РА ежегодных отчетов о результатах деятельности Кабинета Министров РА – новое полномочие Главы Республики Адыгея, введенное Конституционным законом от 26 мая 2010 года № 352 «О поправках в Конституцию Республики Адыгея» на основании пункта «в. 1» части 7 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Данная норма введена в Федеральный закон по аналогии с нововведением в механизм взаимодействия Правительства РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, внесенным в Конституцию Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о постоянном представителе Президента Республики Адыгея в Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея: Закон РА от 16.02.2005 № 15 // Собрание законодательства Республики Адыгея. № 2. Февраль 2005 г.

<sup>2</sup> О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление ГС – Х РА от 26.07.2006 № 135-ГС // Собрание законодательства Республики Адыгея. № 7. Июль 2006 г.

<sup>3</sup> О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: ФКЗ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 января 2009 г. № 1. Ст. 2.

Конституция РА возлагает на Главу РА обязанность завершить законодательный процесс путем подписания и обнародования конституционных законов Республики Адыгея и законов Республики Адыгея, придав законам обязательную силу.

Сроки подписания и обнародования законов Главой РА также установлены Конституцией РА. Глава РА в течение четырнадцати календарных дней с момента поступления конституционного закона, закона Республики Адыгея обязан обнародовать его, удостоверив обнародование конституционного закона, закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон.

В случае отклонения Главой РА закона Республики Адыгея указанный закон может быть вновь рассмотрен Государственным Советом – Хасэ РА и одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Государственного Совета – Хасэ РА.

Закон Республики Адыгея, одобренный Государственным Советом – Хасэ РА в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен Главой РА и подлежит обнародованию Главой РА в течение семи календарных дней.

5. Пункты «л», «м» комментируемой статьи отражают один из элементов системы сдержек и противовесов, реализующий конституционный принцип разделения властей в Российской Федерации. Глава РА выступая высшим должностным лицом Республики Адыгея и возглавляя высший исполнительный орган государственной власти Республики Адыгея вправе:

1) требовать созыва внеочередного заседания Государственного Совета – Хасэ РА, а также созывать вновь избранный Государственный Совет – Хасэ РА на первое заседание ранее срока, установленного для этого Государственному Совету – Хасэ РА Конституцией РА;

2) обратиться в Государственный Совет – Хасэ РА с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления Государственного Совета – Хасэ РА либо их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

6. Пункт «к» комментируемой статьи направлен на реализацию координационной функции Главы РА как высшего должностного лица, который в целях эффективности и слаженности работы всех властных структур, расположенных на территории Республики Адыгея, обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти РА с иными органами государственной власти РА и в соответствии с законодательством РФ организует взаимодействие органов исполнительной власти РА с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

7. Согласно пункту «н» комментируемой статьи Глава РА определяет структуру исполнительных органов государственной власти РА в соответствии с Конституцией РА.

Данное полномочие Главы РА определено важным местом и значением высшего должностного лица Республики Адыгея в системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея. Конкретная структура исполнительных органов государственной власти зависит от стоящих перед высшим исполнительным органом государственной власти задач, которые могут меняться.

Влияние на создание того или иного исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в первую очередь, оказывает федеральное законодательство, в

соответствии с которым возлагаются определенные полномочия на органы исполнительной власти субъектов, требуя создания отдельного исполнительного органа или возложения дополнительных функций на уже существующие.

Создание некоторых исполнительных органов государственной власти субъектов РФ связано с передачей государственных полномочий Российской Федерации на уровень субъектов РФ.

Каждый исполнительный орган государственной власти субъекта РФ действует на основании соответствующего положения, в котором указываются основные задачи и функции органа исполнительной власти, его права и обязанности, статус руководителя, а также закрепляется основа внутренней структуры органа. Возглавляет исполнительный орган государственной власти Республики Адыгея его руководитель.

**8.** Согласно пункту «о» комментируемой статьи Глава РА может председательствовать на заседаниях Кабинета Министров РА.

Данное право зависит от воли Главы Республики Адыгея.

**9.** В соответствии с пунктом «п» комментируемой статьи Глава РА формирует Кабинет Министров РА и принимает решение о его отставке, назначает на должности с согласия Государственного Совета – Хасэ РА Премьер-министра РА; заместителей Премьер-министра РА, за исключением заместителей Премьер-министра РА, совмещающих свою должность с должностью руководителя органа исполнительной власти РА; руководителей органов исполнительной власти РА, ведающих вопросами финансов, экономического развития, социальной защиты и сельского хозяйства, а также освобождает их от должности.

Формирование высшего органа исполнительной власти Республики Адыгея – Кабинета Министров РА, а также принятие решения о его отставке является прерогативой Главы РА.

Это может происходить в случаях:

1) смены высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) РА;

2) выражения недоверия высшему органу исполнительной власти со стороны Государственного Совета – Хасэ РА и согласия Главы РА с этим решением;

3) при добровольной отставке высшего исполнительного органа государственной власти РА;

4) в любой момент, когда Глава РА сочтет деятельность высшего регионального органа исполнительной власти неэффективной.

Согласно данному пункту предусмотрена дача обязательного согласия Государственного Совета – Хасэ РА при назначении на определенные (ключевые) посты должностных лиц высшего органа исполнительной власти Республики Адыгея – Премьер-министра Республики Адыгея, заместителей Премьер-министра Республики Адыгея (исключение сделано для заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, совмещающих должности с должностями руководителей исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея), а также Министра финансов Республики Адыгея, Министра экономического развития и торговли Республики Адыгея, Министра труда и социального развития Республики Адыгея и Министра сельского хозяйства Республики Адыгея.

**10.** Согласно пункту «р» Глава РА также назначает на должность и освобождает от должности иных руководителей исполнительных органов государственной власти РА в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея.

Назначение на должность и освобождение от должности руководителей исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея осуществляется указом Главы РА.

**11.** В соответствии с пунктом «с» Глава РА принимает совместно с Государственным Советом – Хасэ РА решение о даче согласия на назначение Прокурора Республики Адыгея.

Такая процедура предусмотрена пунктом 3 статьи 129 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяемыми субъектами Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации – федеральная система. В соответствии с принципами и нормами развивающегося федерализма в Российской Федерации в данной статье восприняты его основополагающие начала сочетания полномочий Федерации и ее субъектов. Они касаются одного из коренных вопросов в сфере организации деятельности прокуратуры – назначения прокуроров на должности.

На должности прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее пяти лет.

Конституция РФ (пункт 3 статьи 129) определила порядок согласования Генеральным прокурором Российской Федерации с субъектами РФ при назначении на должность прокурора субъекта РФ. При этом учитывается, что согласно пункту «о» статьи 71 Конституции РФ прокуратура, законодательство о прокуратуре относится к исключительному ведению РФ.

Норма пункта «с» Конституции РА о прокуратуре также подчеркивает ее централизованный характер и подчинение Прокурора РА Генеральному прокурору РФ.

В рамках данной нормы в Конституции РА определен порядок такого согласования – предусматривается согласование как с Главой РА, так и с Государственным Советом – Хасэ РА.

**12.** В соответствии с пунктом «т» Глава РА вправе приостанавливать или отменять действие актов Кабинета Министров РА, министерств и иных органов исполнительной власти РА в случае противоречия их Конституции РА, законам РА и актам Главы РА.

Данное полномочие указывает на то важное обстоятельство, что издание актов Кабинета Министров РА, министерств и иных исполнительных органов государс-

---

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации: ФЗ от 17.01.1992 № 2202 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 8. Ст. 366.

твенной власти Республики Адыгея должно быть в обязательном порядке основано на Конституции РА, законах Республики Адыгея и актах Главы РА.

Правовые акты высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, иных исполнительных органов государственной власти субъекта РФ должны отвечать общим требованиям законности, а также требованиям организационно-технического характера, которые предъявляются к данным правовым актам. Кроме того, они должны быть изданы только в пределах их компетенции, а также в форме и порядке, предусмотренных для их принятия.

В противном случае Глава РА вправе приостанавливать и отменять своими указами действие названных актов.

**13.** В соответствии с пунктом «у» Глава РА принимает участие в формировании Конституционного Суда Республики Адыгея в порядке, предусмотренном законом Республики Адыгея, а также Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея в порядке, установленном федеральным законом и законом Республики Адыгея.

В соответствии со статьей 9 Закона Республики Адыгея «О Конституционном Суде Республики Адыгея»<sup>1</sup> судьи Конституционного Суда Республики Адыгея назначаются Государственным Советом – Хасэ РА из числа кандидатур, рекомендованных квалификационной коллегией судей Республики Адыгея, по предложению:

- 1) депутатов, депутатских объединений Государственного Совета – Хасэ РА;
- 2) Главы Республики Адыгея;
- 3) Верховного Суда Республики Адыгея.

Согласно статье 23 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> формирование избирательной комиссии субъекта РФ осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основе предложений, указанных в настоящем Федеральном законе, а также предложений представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, так и высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии субъекта РФ на основе поступивших предложений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В соответствии со статьей 5 Закона Республики Адыгея «О Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея»<sup>3</sup> формирование Центральной избиратель-

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон РА от 17.06.1996 № 127 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 22 мая 1996 года № 6; Республиканская газета «Советская Адыгея» от 4 июля 1996 года № 127 (16947).

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 2002 г. № 24. Ст. 2253.

<sup>3</sup> О Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея: Закон РА от 01.06.1999 № 129 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 1999. № 42; Собрание законодательства Республики Адыгея. Июнь 1999. № 6. Ст. 1.

ной комиссии Республики Адыгея осуществляется Главой РА и Государственным Советом – Хасэ РА на основе предложений, указанных в части 1 настоящей статьи, а также предложений представительных органов муниципальных образований, Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Половина членов Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея назначается Главой РА, другая половина – Государственным Советом – Хасэ РА не позднее чем за пятнадцать дней до окончания срока полномочий Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея предыдущего состава.

Решение о назначении членов Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея с правом решающего голоса оформляется соответственно указом Главы РА либо постановлением Государственного Совета – Хасэ РА.

Избранному председателю Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея выдается удостоверение установленного образца, подписанное Главой РА.

14. В соответствии с пунктом «ф» Глава РА назначает официальных представителей Республики Адыгея и освобождает их от должности.

Институт официальных представителей Республики Адыгея оказывает содействие Главе РА в реализации его целей и задач по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти на основе единой внешней и внутренней политики.

Официальные представители Главы РА назначаются на должность и освобождаются от должности указом Главы РА.

В соответствии с Указом Президента Республики Адыгея «Вопросы Постоянного представительства Республики Адыгея при главе администрации Краснодарского края»<sup>1</sup> Постоянное представительство создано в целях обеспечения постоянного и оперативного взаимодействия органов государственной власти Республики Адыгея с органами государственной власти Краснодарского края при решении вопросов, касающихся интересов Республики Адыгея.

Возглавляет Постоянное представительство официальный представитель Республики Адыгея при главе администрации Краснодарского края.

Официальный представитель в целях реализации возложенных на него задач и функций, в том числе:

1) представляет Республику Адыгея в установленном порядке и в пределах полномочий Постоянного представительства в отношениях с органами государственной власти Краснодарского края, торговыми, научными, культурными и иными представительствами иностранных государств, международных организаций, фирм и компаний, российскими и иностранными средствами массовой информации, общественными объединениями, организациями, гражданами;

2) заключает договоры и соглашения, направленные на решение задач, возложенных на Постоянное представительство.

---

<sup>1</sup> Вопросы Постоянного представительства Республики Адыгея при главе администрации Краснодарского края: Указ Президента РА от 18.11.2009 № 134 // Собрание законодательства Республики Адыгея. Ноябрь, 2009. № 11.

Согласно Указу Президента Республики Адыгея «О Положении о Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации»<sup>1</sup> Постоянное представительство создано в целях обеспечения постоянного и оперативного взаимодействия органов государственной власти Республики Адыгея с федеральными органами государственной власти при решении вопросов социально-экономического развития Республики Адыгея.

Постоянное представительство возглавляет Официальный (Полномочный) представитель Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации.

Полномочный представитель в целях реализации возложенных на него задач и функций, в том числе:

1) представляет Республику Адыгея в установленном порядке и в пределах полномочий Постоянного представительства в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, дипломатическими миссиями иностранных государств, аккредитованными в Российской Федерации, торговыми, научными, культурными и иными представительствами иностранных государств, международных организаций, фирм и компаний, российскими и иностранными средствами массовой информации, общественными объединениями, организациями, гражданами;

2) заключает договоры и соглашения, направленные на решение задач и функций, возложенных на Постоянное представительство.

**15.** Согласно пункту «х» Глава РА вправе обращаться в Конституционный Суд Республики Адыгея и Конституционный Суд Российской Федерации.

Согласно статье 82 Закона Республики Адыгея «О Конституционном Суде Республики Адыгея» Глава РА обладает правом на обращение в Конституционный Суд Республики Адыгея с запросом о проверке конституционности указанных в части 1 статьи 101 Конституции РА нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Адыгея, межреспубликанских, межрегиональных договоров и соглашений Республики Адыгея.

Статьей 99 Закона Республики Адыгея предусмотрено право Главы РА на обращение в Конституционный Суд Республики Адыгея с запросом о толковании Конституции Республики Адыгея.

Статья 109 Закона Республики Адыгея содержит право Главы РА на обращение с запросом о даче заключения об одобрении пересмотра положений раздела I Конституции РА.

**16.** В соответствии с пунктом «ц» Глава РА награждает государственными наградами Республики Адыгея и присваивает почетные звания Республики Адыгея.

В соответствии с Указом Президента Республики Адыгея от 1 апреля 1994 года № 54 «О комиссии по государственным наградам при Президенте Республики Адыгея» действует комиссия при Главе РА по государственным наградам для предварительного рассмотрения вопросов, связанных с награждением государственными наградами, и обеспечения объективного подхода к поощрению граждан.

---

<sup>1</sup> О Положении о Постоянном представительстве Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РА от 24.04.2007 № 138 // Собрание законодательства Республики Адыгея. Апрель, 2007. № 4.

Комиссия в пределах своей компетенции дает заключение по внесенным Главой РА представлениям о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий Республики Адыгея и Российской Федерации, по ходатайствам о лишении государственных наград, о восстановлении в правах на награды, о выдаче дубликатов орденов, медалей, нагрудных знаков к почетным званиям и документов к ним взамен утраченных (в том числе по государственным наградам бывшего СССР).

Комиссия осуществляет свою деятельность на общественных началах. Подготовку материалов для заседания комиссии, проектов решений Главы Республики Адыгея и контроль за своевременным исполнением принятых решений осуществляет самостоятельное структурное подразделение Администрации Главы РА и Кабинета Министров РА.

По итогам заседания комиссии готовится проект указа Главы РА о награждении государственными наградами.

**17.** Согласно пункту «ч» Глава РА формирует единую Администрацию Главы РА и Кабинета Министров РА.

В соответствии с Указом Президента Республики Адыгея «О Положении об Администрации Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея»<sup>1</sup> Администрация обеспечивает деятельность Главы РА, а также возглавляемого им Кабинета Министров РА, осуществляет контроль за исполнением решений Главы РА и Кабинета Министров РА.

Общее руководство Администрацией осуществляет Глава РА.

Глава Республики Адыгея:

1) назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему подчиненных, а также руководителей специальных самостоятельных подразделений Администрации;

2) определяет иных лиц в Администрации, назначаемых на должность и освобождаемых от должности им непосредственно и подчиняющихся ему.

**18.** Согласно пункту «ш» Глава РА осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, Конституцией РА и законами Республики Адыгея.

#### *Статья 79*

***1. Глава Республики Адыгея на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея и законов Республики Адыгея издает указы и распоряжения.***

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

***2. Акты Главы Республики Адыгея и акты Кабинета Министров Республики Адыгея, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в Республике Адыгея.***

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

***3. Акты Главы Республики Адыгея, акты Кабинета Министров Республики Адыгея не должны противоречить Конституции Российской Федерации, феде-***

---

<sup>1</sup> О Положении об Администрации Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея: Указ Президента РА от 31.01.2007 № 56 // Собрание законодательства Республики Адыгея. Январь, 2007. № 1.

**ральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея и законам Республики Адыгея.**

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. В данной статье определены полномочия Главы РА, Кабинета Министров РА по изданию правовых актов, установлены пределы действия таких актов, их соотношение с Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными актами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, Конституцией РА и законами Республики Адыгея.

Комментируемая статья воспроизводит норму ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, регламентирующей издание актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Осуществляя свои полномочия, Глава РА издает два вида актов: указы и распоряжения. При этом различие между ними сложно установить в связи с отсутствием законодательного определения указанных актов.

Так, в соответствии с Законом Республики Адыгея «О нормативных и иных правовых актах»<sup>2</sup> указы и распоряжения Главы Республики Адыгея – это акты, имеющие нормативный характер, издающиеся с учетом Конституции РА и законов РА. Согласно ст. 6 Закона Республики Адыгея «О Президенте Республики Адыгея»<sup>3</sup> Глава РА на основании и во исполнение Конституции РФ и федерального законодательства, Конституции РА и законов РА издает указы и распоряжения, контролирует их исполнение.

Как правило, указ – акт более широкого действия, имеющий нормативный характер, а распоряжение – документ более частного, конкретного назначения. Однако нередко нормативными являются и указы, и распоряжения. Причем иногда для регулирования сходных вопросов используются то указы, то распоряжения. Нормативные указы и распоряжения содержат правовые нормы, определяющие общие правила поведения, рассчитанные на многократное применение.

Кроме того, для определенных вопросов ненормативного характера устойчивой формой является не распоряжение, а указ (например, в отношении назначения на должности, награждения, присвоения почетных званий). Поэтому граница между актами Главы порой условна.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О нормативных и иных правовых актах: Закон РА от 09.10.1998 № 92 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 1998 г. № 35; газета «Советская Адыгея». № 204. 17 октября. 1998.

<sup>3</sup> О Президенте Республики Адыгея: Закон РА от 06.07.2007 г. № 102 // СЗ РА. 2007. № 7. Ст. 573.

2. Пунктом 2 комментируемой статьи установлены пределы действия актов Главы РА и Кабинета Министров РА.

Обязательность к исполнению в Республике Адыгея актов Главы РА и Кабинета Министров РА, принятых в пределах их полномочий, обусловлена статусом Главы РА, являющегося высшим должностным лицом Республики Адыгея (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея – Кабинета Министров РА).

Указанное положение Конституции РА нашло отражение в Законе Республики Адыгея «О Президенте Республики Адыгея», согласно статье 6 которого акты Президента РА, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению на территории Республики Адыгея.

В свою очередь, Кабинет Министров РА в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. При этом различие между ними установлено ст. 11 Закона Республики Адыгея «О Кабинете Министров Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 09.08.2010), согласно которой правовые акты, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение, издаются в форме постановлений Кабинета Министров РА. Правовые акты по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений Кабинета Министров РА.

3. Содержание п. 3 комментируемой статьи основывается на федеративном устройстве Российской Федерации и подзаконном характере актов Главы РА и Кабинета Министров РА.

В соответствии со статьей 4 Конституции РФ Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей ее территории.

В то же время согласно статье 73 Конституции РФ вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

В данной связи акты Главы РА и Кабинета Министров РА не должны противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея.

Невозможность существования противоречий в актах Главы РА, Кабинета Министров РА указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ продиктована положениями статьи 90 Конституции РФ, согласно которой указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, а также статьи 115 Конституции РФ, свидетельствующей об обязательном исполнении постановлений и распоряжений Правительства РФ.

В отношении актов Главы РА и Кабинета Министров РА, принятых и изданных по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Республики Адыгея, действует норма статьи 6 Конституции РА, согласно которой:

1) Конституция РА обладает высшей юридической силой по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Республики Адыгея;

---

<sup>1</sup> О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон РА от 01.10.1996 № 24 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 1996 г. № 8.

2) правовые акты, принимаемые в Республике Адыгея, не должны противоречить Конституции РФ, Конституции РА и федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации;

3) в случае противоречия между федеральными законами и нормативными правовыми актами Республики Адыгея, изданными по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Республики Адыгея, действует нормативный правовой акт Республики Адыгея.

#### *Статья 80*

***Гарантии социальной защиты и охраны чести и достоинства Главы Республики Адыгея устанавливаются федеральным законом и законом Республики Адыгея.***

***(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)***

Наличие гарантий социальной защиты и охраны чести и достоинства Главы РА является дополнительным инструментом обеспечения деятельности Главы РА, являющегося высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея).

Рассматриваемые гарантии социальной защиты и охраны чести и достоинства Главы РА связаны с оплатой его труда, предоставлением ежегодного отпуска, социальным обеспечением, обеспечением жильем, социально-бытовым обслуживанием, обязательным государственным страхованием жизни и здоровья.

В соответствии со статьей 13 Закона Республики Адыгея «О Президенте Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 09.08.2010) Главе РА предоставляются служебное жилое помещение для проживания вместе с членами его семьи, государственная дача, медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение, иные гарантии согласно федеральному законодательству и законодательству Республики Адыгея. При этом жизнь и здоровье Главы РА на время исполнения им его конституционных обязанностей подлежат обязательному государственному страхованию на сумму не менее годового денежного вознаграждения Главы РА. Главе РА возмещаются все жилищно-коммунальные расходы, связанные с содержанием жилья по месту проживания, членам семьи Главы РА предоставляется медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение.

Кроме того, согласно части 5 статьи 13 Закона РА «О Президенте Республики Адыгея» в случае гибели (смерти) Главы РА вследствие телесных повреждений или иного повреждения здоровья, полученных в связи с исполнением им служебных обязанностей, членам его семьи назначается ежемесячное пособие в сумме, равной шестикратному минимальному размеру трудовой пенсии по старости, установленной федеральным законом на день его смерти. Круг членов семьи, имеющих право на указанное пособие, и сроки его выплаты определяются в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации в порядке, предусмотренном для назначения трудовой пенсии по случаю потери кормильца.

<sup>1</sup> О Президенте Республики Адыгея: Закон РА от 06.07.2007 г. № 102 // СЗ РА. 2007. № 7. Ст. 573.

Помимо прочего, в целях обеспечения безопасности Главы РА, охраны его чести и достоинства в соответствии со статьей 8 Закона РА «О Президенте Республики Адыгея» персональной охраной с привлечением компетентных специалистов и обеспечением специальными техническими средствами для полного и своевременного проведения охранных мероприятий осуществляется обеспечение безопасности Главы РА и членов его семьи, включающее персональную охрану, а также проведение охранных мероприятий, поддержание общественного порядка и пропускного режима в местах постоянного и временного пребывания Главы РА и членов его семьи.

Таким образом, Законом РА «О Президенте Республики Адыгея» определяются правовые основы деятельности и гарантии прав Главы РА, включающие предоставление социальных и иных гарантий Главе РА и членам его семьи. При этом наличие указанных гарантий направлено на обеспечение беспрепятственного и надлежащего осуществления прав и обязанностей лица, занимающего должность Главы РА.

В соответствии с ранее действовавшей редакцией статьи 80 Конституции РА гарантии социальной защиты и охраны чести и достоинства Главы РА устанавливались федеральным законом и законом Республики Адыгея. Гарантии социальной защиты Вице-президента Республики Адыгея определялись законом Республики Адыгея. Таким образом, отличием ранее действующей редакции комментируемой статьи являлось наличие нормы, регулировавшей гарантии социальной защиты Вице-президента Республики Адыгея.

### *Статья 81*

***1. Глава Республики Адыгея вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий:***

***(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)***

***а) Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в случае принятия данным органом Конституции Республики Адыгея и закона Республики Адыгея, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея, Конституции Республики Адыгея, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;***

***б) Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея в течение трех месяцев подряд не проводил заседание;***

***в) вновь избранного в правомочном составе Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что указанный орган государственной власти Республики Адыгея в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание.***

*(п. 1 в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 23.04.2009 № 250)*

**1.1. Глава Республики Адыгея вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.**

*(п. 1.1 введен Конституционным законом Республики Адыгея от 23.04.2009 № 250; в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**2. Решение Главы Республики Адыгея о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея принимается в форме указа.**  
*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Наличие в Конституции РА положений, предусматривающих право Главы РА принять решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ РА, является одним из элементов поддержания баланса между законодательной и исполнительной властями на уровне субъекта РФ.

Комментируемая статья воспроизводит норму статья 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, регламентирующую процедуру роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В соответствии с ранее действовавшей редакцией статьи 81 Конституции РА Глава РА был вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ РА в случае принятия данным органом Конституции РА и закона Республики Адыгея, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея, Конституции РА, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Государственный Совет – Хасэ РА не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения. При этом решение Главы РА о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ РА принималось в форме указа.

Однако в связи с вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований»<sup>2</sup>, предусматривающего внесение изменений в основания

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований: ФЗ от 18.06.2007 № 101-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература». 25 июня. 2007. № 26. Ст. 3074.

для роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), соответствующие изменения были внесены в Конституцию РА Конституционным законом Республики Адыгея «О поправках в Конституцию Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

Юридическая норма, закрепленная в данном пункте, предусматривает сложную процедуру досрочного прекращения полномочий законодательного органа. Роспуск законодательного органа власти возможен только при наличии всей совокупности обстоятельств, указанных в комментируемой норме. В комментируемой статье установлены основания, наступление которых позволяет Главе РА принять решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ РА.

К указанным основаниям отнесены:

1) принятие Государственным Советом – Хасэ РА Конституции РА и закона Республики Адыгея, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея, Конституции РА, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Государственный Совет – Хасэ РА не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

2) ситуация, при которой вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе Государственный Совет – Хасэ РА в течение трех месяцев подряд не проводил заседание;

3) ситуация, при которой вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что Государственный Совет – Хасэ РА в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание.

Таким образом, с учетом того, что разделение властей подразумевает специализацию каждой из ветвей государственной власти и исключает возможность подмены органами одной ветви власти действий и решений органов другой ветви власти, право Главы РА принять решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ РА и четкое определение оснований указанного досрочного прекращения являются дополнительной гарантией сохранения баланса между законодательной и исполнительной ветвями власти в Республике Адыгея.

**1.1.** Пункт 1.1 комментируемой статьи устанавливает срок, в течение которого Глава РА вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ РА.

**2.** В соответствии с пунктом 2 комментируемой статьи решение Главы РА о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета – Хасэ РА принимается в форме указа.

---

<sup>1</sup> О поправках в Конституцию Республики Адыгея: КЗ РА от 23.04.2009 № 250 // Собрание законодательства Республики Адыгея. № 4. Апрель. 2009. Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. № 37. 22 апреля. 2009 г. Газета «Советская Адыгея». № 81. 25 апреля. 2009.

## Статья 82

**1. Глава Республики Адыгея приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение по истечении срока его пребывания в должности с момента принесения присяги гражданином Российской Федерации, наделенным полномочиями Главы Республики Адыгея.**

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**2. Полномочия Главы Республики Адыгея прекращаются досрочно в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.**

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**3 – 4. Исключен. – Закон Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308.**

**5. В случаях, когда Глава Республики Адыгея временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Премьер-министр Республики Адыгея. Исполняющий обязанности Главы Республики Адыгея не имеет права заключать соглашения о взаимной передаче осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и Республики Адыгея, распускать Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Республики Адыгея, принимать решение об отставке Кабинета Министров Республики Адыгея, вносить изменения в структуру исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея.**

*(в ред. Законов Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308, от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**6. Исключен. – Закон Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308.**

1. В соответствии с комментируемой статьей Глава РА приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение по истечении срока его пребывания в должности с момента принесения присяги гражданином Российской Федерации, наделенным полномочиями Главы РА.

Согласно части 9 статьи 2 Закона Республики Адыгея «О Президенте Республики Адыгея» Глава РА приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги, при этом исполнение полномочий оформляется соответствующим указом Главы РА.

В соответствии с комментируемой статьей Конституция РА связывает прекращение исполнения полномочий прежним Главой РА с моментом принесения присяги гражданином Российской Федерации, наделенным полномочиями Главы РА (высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Главы РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> и Конституцией РА.

Рассматриваемое положение Конституции РА предопределяет непрерывность функционирования конституционно-правового института Главы РА и его преемственность, что служит гарантией стабильного функционирования рассматриваемого института. Установление данного механизма передачи властных полномочий прежним Главой РА гражданину Российской Федерации, наделенному полномочиями Главы РА, играет важную роль в функционировании института президентства, поскольку формирует жесткие условия, в которых осуществляется «смена власти».

Учитывая, что Глава РА приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги, дата избрания Главы РА и исчисление срока его пребывания в должности не совпадает с моментом, когда лицо, избранное Главой РА, становится реальным носителем соответствующих полномочий.

Комментируемые положения Конституции РА дублируются Законом Республики Адыгея «О Президенте Республики Адыгея», согласно которому (статья 5) Глава РА прекращает исполнение своих полномочий по истечении срока его пребывания в должности в соответствии с федеральным законом и Конституцией РА.

2. В соответствии с пунктом 2 комментируемой статьи полномочия Главы РА прекращаются досрочно в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Аналогичная норма установлена частью 2 статьи 5 Закона РА «О Президенте Республики Адыгея», в соответствии с которой полномочия Главы РА прекращаются досрочно в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Указанные положения законодательства Республики Адыгея содержат отсылку к статье 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», частью 1 которой установлен определенный перечень обстоятельств, с наступлением которых федеральный законодатель связывает досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Итак, в соответствии с указанным Федеральным законом полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращаются досрочно в случае:

- а) его смерти;
- б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- в) его отставки по собственному желанию;

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

г) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

ж) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

При этом решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных подпунктами «а», «б», «в» и «г» пункта 1 статьи 19 указанного Федерального закона. В случаях, предусмотренных подпунктами «б», «в» и «г» пункта 1 статьи 19 указанного Федерального закона, решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается Президентом РФ.

Комментируемая статья устанавливает основания, условия и порядок досрочного прекращения полномочий Главы РА, в том числе, прекращения полномочий Главы РА помимо или вопреки воле лица, занимающего данную должность.

Наличие законодательно закрепленных оснований для досрочного прекращения полномочий Главы РА видится элементом системы «сдержек и противовесов», необходимой для нормального функционирования любой демократии, и является дальнейшим развитием основного демократического принципа разделения властей. При этом факт существования рассматриваемого механизма досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) можно считать желанием федерального законодателя установить такую систему правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность злоупотреблений со стороны Главы РА.

С точки зрения конституционного законодательства особый интерес представляет отрешение Главы РА от должности Президентом РФ:

1) в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

2) в связи с утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государс-

твенной власти субъектов Российской Федерации» Государственный Совет – Хасэ РА вправе выразить недоверие Главе РА в случае:

1) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, Конституции РА и законам РА, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Глава РА не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, Конституции РА и законов РА, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

3) ненадлежащего исполнения Главой РА своих обязанностей.

При этом указанным Федеральным законом установлено, что решение Государственного Совета – Хасэ РА о недоверии Главе РА принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

Руководствуясь пунктом 5 статьи 19 Федерального закона, Государственный Совет – Хасэ РА направляет свое решение о недоверии Главе на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении Главы РА (высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Таким образом, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлены непосредственно не закрепленные Конституцией РФ меры федерального воздействия, применяемые в случаях неисполнения судебных решений о признании нормативных правовых актов субъектов РФ не соответствующими Конституции РФ и федеральным законам, а именно: досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, а также досрочное прекращение каждым из этих органов полномочий другого в связи с отказом от приведения принятого им нормативного правового акта в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией, уставом субъекта РФ.

В соответствии с правой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ<sup>1</sup> «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Постановление КС РФ от 04.04.2002 № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература». 15 апреля. 2002. № 15. Ст. 1497.

Адыгея», необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции РФ, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на территории Российской Федерации, что требует от органов государственной власти субъектов РФ соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией РФ основ конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства.

При этом контроль за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов находится в ведении Российской Федерации и регулируется посредством федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункт «а»; статья 76, часть 1 Конституции РФ). Обеспечение соответствия Конституции РФ и федеральным законам конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ находится в совместном ведении РФ и ее субъектов (статья 72, часть 1, пункт «а» Конституции РФ). Тем самым обязанности по защите Конституции РФ возлагаются как на Российскую Федерацию, так и на ее субъекты. Необходимость их согласованной деятельности обусловлена также конституционным предписанием, согласно которому по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, в случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Следовательно, в сфере обеспечения защиты Конституции РФ и конституционного строя РФ установлены сбалансированные и взаимодополняющие обязанности Российской Федерации и ее субъектов.

Исходя из этого, федеральный законодатель, с учетом конституционного принципа федерализма и вытекающих из него взаимных прав и обязанностей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимости их согласованной деятельности по обеспечению соответствия нормативных актов субъектов РФ федеральной Конституции и федеральным законам, должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов РФ конституционной обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы и не допускал бы принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов.

По смыслу указанных положений Конституции РФ осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите Конституции РФ и контролю за ее соблюдением, а также за соблюдением федеральных законов не может не предполагать наступления для органов государственной власти субъектов РФ – в случае невыполнения ими указанной конституционной обязанности – негативных правовых последствий, включая применение мер федерального воздействия.

**5.** В соответствии с п. 5 комментируемой статьи в случаях, когда Глава Республики Адыгея временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Премьер-министр Республики Адыгея. Исполни-

ющий обязанности Главы РА не имеет права заключать соглашения о взаимной передаче осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и Республики Адыгея, распускать Государственный Совет – Хасэ РА, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РА, принимать решение об отставке Кабинета Министров РА, вносить изменения в структуру исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея.

Комментируемая норма устанавливает определенные ограничения прав Премьер-министра РА, являющегося исполняющим обязанности Главы РА. Отмеченные ограничения предопределены статусом Главы РА – высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – и касаются реализации его ключевых полномочий.

Необходимость установления рассматриваемых ограничений полномочий исполняющего обязанности Главы РА вызвана значимостью вопросов, определяющих указанные ограничения. При этом следует учитывать:

- 1) высшую юридическую силу Конституции РА и ее основополагающее значение;
- 2) значимость и правовые последствия соглашений о взаимной передаче осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и Республики Адыгея;
- 3) значение механизма роспуска Государственного Совета – Хасэ РА, то есть досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти;
- 4) роль и значение Кабинета Министров РА – высшего исполнительного органа государственной власти РА;
- 5) влияние изменений структуры исполнительных органов государственной власти РА на их деятельность.

Значимость указанных ограничений подтверждается, в свою очередь, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым установлены ограничения для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в части права распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ и вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта РФ.

При этом согласно статье 19 указанного Федерального закона Конституцией для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) могут быть установлены ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

#### *Статья 82.1.*

#### ***Исключена. – Закон Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73***

Указанная статья была исключена в связи с упразднением должности Вице-президента Республики Адыгея.

## Статья 83

**1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея вправе выразить недоверие Главе Республики Адыгея в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законодательством.**

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**2. Решение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о недоверии Главе Республики Адыгея направляется Президенту Российской Федерации для принятия решения об отрешении Главы Республики Адыгея от должности.**

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**3. Решение Президента Российской Федерации об отрешении Главы Республики Адыгея от должности влечет за собой отставку Кабинета Министров Республики Адыгея, который продолжает действовать до формирования нового Кабинета Министров Республики Адыгея.**

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*(статья 83 в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308)*

1. Республика – это форма правления, при которой верховная власть осуществляется выборными органами, избираемыми населением на определенный срок.

К числу общих признаков республиканской формы правления относится юридическая ответственность главы государства в случаях, предусмотренных законом. Следует остановиться на том, что при учреждении Конституции Республики Адыгея модель ответственности главы республики значительно отличалась от ныне закрепленной. Содержание ответственности было обусловлено действием основного закона вновь образованной республики, который характеризовался попыткой реализации одной из разновидностей президентской формы правления.

В первоначальной редакции ст. 83 Глава Республики Адыгея мог быть отрешен от должности за умышленные нарушения Конституции Республики Адыгея, законов Республики Адыгея и данной им присяги на основании референдума о доверии Главе Республики Адыгея в порядке, предусмотренном Конституцией Республики Адыгея. Обвинение против Главы Республики Адыгея могло быть выдвинуто по предложению не менее одной трети депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Для рассмотрения фактов, которые могут служить основанием для обвинения Главы Республики Адыгея в нарушении Конституции Республики Адыгея, Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея из числа депутатов образовывалась комиссия. По результатам работы комиссии большинством голосов от общего числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея предполагалось выдвижение против Главы Республики Адыгея обвинения в нарушении Конституции Республики Адыгея и последующее обращение в Конституционный Суд Республики Адыгея с запросом о даче заключения о нарушении Главой Республики Адыгея Конституции Республики Адыгея, законов Республики Адыгея и данной им присяги. Конституционная Палата Республики Адыгея должна была рассмотреть обращение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и дать заключение

не позднее десяти дней со дня получения обращения. В случае подтверждения Конституционной Палатой Республики Адыгея нарушения Главой Республики Адыгея Конституции Республики Адыгея, законов Республики Адыгея и данной им присяги Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея вправе был принять решение не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов путем тайного голосования о проведении референдума о доверии Главе Республики Адыгея. Решение Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о проведении референдума о доверии Главе Республики Адыгея должно быть принято не позднее чем в двухмесячный срок после выдвижения обвинения. Если в этот срок решение не будет принято Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, обвинение против Президента Республики Адыгея считается отклоненным. Полномочия Главы Республики Адыгея подлежали прекращению немедленно со дня вступления в силу принятого на референдуме решения об отрешении его от должности, после чего Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея обязан был в течение пяти дней со дня отрешения Главы Республики Адыгея от должности назначить дату выборов нового Главы Республики Адыгея.

Как видно из приведенной прежней редакции ст. 83 Конституции Республики Адыгея, предполагалась довольно громоздкая процедура отрешения президента от должности, при которой использование конституционной процедуры отрешения от должности президента республики на практике делалось невозможным.

Вместе с тем закрепление ответственности руководителя субъекта Российской Федерации как в ранее существовавшей модели, так и в нынешнем варианте, представляется оправданным. Опыт государственности Российской Федерации свидетельствует о том, что общество не может быть застраховано от неправомерных действий руководителей подобного уровня. Поэтому в качестве административно-предупредительной меры, представляющей собой не только недопущение, но и при необходимости пресечение антиконституционных действий, предусматривается возможность отстранения от должности глав регионов.

С принятием Федерального закона № 184-ФЗ<sup>1</sup> модель ответственности глав регионов стала унифицированной.

По этой причине Законом Республики Адыгея от 21.04.2005 г. № 308<sup>2</sup> в Конституции Республики Адыгея ст. 83 изложена в новой редакции, где относительно вопроса о недоверии Главе Республики Адыгея нашла закрепление бланкетная норма, адресующая к федеральному законодательству.

Ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ регламентирует досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). К числу случаев досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации федеральный законодатель

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О поправках в Конституцию Республики Адыгея: Закон РА от 21.04.2005 года № 308 // Собрание законодательства РА. 2005. № 4.

отнес отрешение его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 11.12.2004 № 159-ФЗ)<sup>1</sup>.

С точки зрения классических традиций парламентаризма отрешение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации от должности Президентом страны в связи с выражением ему недоверия законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации представляется не вполне обычным. Согласно нормам ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный орган субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации в таких серьезных случаях, как: издание им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а указанное лицо не устранил их в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; установленное соответствующим судом иное грубое нарушение названных выше нормативных актов, а также указов Президента и постановлений Правительства России, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; наконец, ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации своих обязанностей. Данные основания являются бесспорными для того, чтобы начать процедуру выражения недоверия. С учетом важности вопроса соответствующее решение, как регламентировано в Федеральном законе, принимается 2/3 голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее 1/3 от установленного числа депутатов. Такие численные барьеры нередки в мировой практике. Однако в отличие от общераспространенной парламентской практики, согласно которой выражение законодательным органом недоверия по установленной процедуре влечет немедленную отставку должностного лица, соответствующее решение законодательного органа субъекта Российской Федерации направляется на рассмотрение Президента РФ для окончательного решения данного вопроса.

В соответствии с изложенной процедурой законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации уже не может самостоятельно решать вопрос об отрешении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации от должности, как это было закреплено в первоначальной редакции комментируемой статьи Конституции Республики Адыгея. Показательно, что подобное решение вопроса сужает сферу самостоятельности выстраивания взаимоотношений между органами государственной

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 50. 2004. Ст. 4950.

власти субъектов Федерации и не способствует реализации принципа разделения властей, установленного ст. 10 Конституции РФ, применительно к организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

2. Идентичная норма содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

3. Согласно п.п. 6 и 7 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В случае отставки высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, он продолжает действовать до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В указанном п. 7 ст. 19 вышеназванного закона Президент России назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации. Данное лицо лишено некоторых полномочий непосредственно нормами указанного Федерального закона, в частности, оно не имеет права распускать законодательный орган субъекта Российской Федерации, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Кроме того, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации могут быть установлены иные ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации. Однако в основном именно этим и ограничиваются изъятия из компетенции временно исполняющего обязанности. Отдельным исключением выступает запрет в некоторых субъектах Федерации инициировать проведение референдума субъекта Российской Федерации, а также по собственной инициативе освобождать членов структурно независимого высшего исполнительного органа от должности.

#### Статья 84

**1. В систему органов исполнительной власти Республики Адыгея входят министерства, комитеты, иные органы исполнительной власти Республики Адыгея во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея – Кабинетом Министров Республики Адыгея.**

**2. Глава Республики Адыгея руководит деятельностью Кабинета Министров Республики Адыгея и может принять решение о его отставке.**

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 21.04.2005 № 308, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**3. Кабинет Министров Республики Адыгея является постоянно действующим органом исполнительной власти Республики Адыгея.**

**4. Кабинет Министров Республики Адыгея обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея, законов Республики Адыгея и иных нормативных правовых актов на территории Республики Адыгея.**

**5. Кабинет Министров Республики Адыгея обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.**

**6. Финансирование Кабинета Министров Республики Адыгея и возглавляемых им органов исполнительной власти Республики Адыгея осуществляется за счет средств республиканского бюджета Республики Адыгея, предусмотренных отдельной строкой.**

1. Данная статья также претерпела изменения в сравнении с первоначальной ее редакцией. Первоначально конструкция комментируемого пункта указанной статьи включала определение Кабинета Министров РА как исполнительного органа государственной власти, формируемого Главой Республики Адыгея. Глава Республики Адыгея осуществляет руководство деятельностью Кабинета Министров Республики Адыгея. После принятия Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> обратились к формулировке о существовании в регионе высшего исполнительного органа государственной власти, возглавляющего систему органов исполнительной власти. Новшество обусловлено закреплением в п. 1 ст. 20 Федерального закона положения о том, что постоянно действующий исполнительный орган власти обозначается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Наименование высшего исполнительного органа власти в Республике Адыгея является традиционным для наименования коллегиального органа исполнительной власти.

Согласно комментируемой норме Конституции в систему органов исполнительной власти Республики Адыгея входят министерства, комитеты и иные органы исполнительной власти Республики Адыгея.

Согласно Закону Республики Адыгея «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея»<sup>2</sup> дается определение понятию «система исполнительных органов государственной власти», под которым понимается общая организация исполнительной власти Республики Адыгея, состоящая из совокупности взаимосвязанных исполнительных органов государственной

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О системе исполнительных органов государственной власти РА: Закон Республики Адыгея от 6.11.2007 № 119 // Собрание законодательства РА. 2007. № 11.

власти Республики Адыгея во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея – Кабинетом Министров Республики Адыгея. Собственно сам исполнительный орган государственной власти Республики Адыгея определен указанным законом как орган государственной власти Республики Адыгея, наделенный собственной компетенцией, имеющий правовой статус, зависящий от характера и объема выполняемых функций, издающий от своего имени нормативные и иные правовые акты, осуществляющий исполнительно-распорядительную, административную деятельность, а также имеющий властные полномочия.

Согласно ст. 3 вышеназванного закона в систему исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея входят Кабинет Министров Республики Адыгея как высший исполнительный орган государственной власти Республики Адыгея, министерства, комитеты, управления, службы и постоянные представительства Республики Адыгея. Данная норма закона содержит исчерпывающий перечень организационно-правовых форм органов исполнительной власти Республики Адыгея.

В ст.ст. 5–9 Закона РА № 119 закреплены понятия, а также функции органов исполнительной власти Республики Адыгея, перечисленные в ст. 3.

Так, министерство является исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея, осуществляющим на основе единоначалия функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея сфере деятельности. Его возглавляет входящий в состав Кабинета Министров Республики Адыгея министр. В настоящее время в РА образовано девять министерств.

Министерство на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства Республики Адыгея самостоятельно осуществляет нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законами Республики Адыгея, нормативными правовыми актами Главы Республики Адыгея и нормативными правовыми актами Кабинета Министров Республики Адыгея; в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом Республики Адыгея, кроме случаев, устанавливаемых указами Главы Республики Адыгея или постановлениями Кабинета Министров Республики Адыгея; осуществляет координацию и контроль за деятельностью комитетов, управлений и служб.

Комитет (их в республике семь) является исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея, осуществляющим на основе единоначалия функции управления, в том числе оказание государственных услуг межотраслевого и специального характера. Комитет возглавляет председатель комитета.

Управление – самый многочисленный вид органов исполнительной власти республики (десять управлений) – является исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея, осуществляющим на основе единоначалия функции управления, в том числе по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Управление возглавляет начальник управления.

Служба является исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея, осуществляющим на основе единоначалия преимущественно функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Службу возглавляет начальник службы.

Постоянные представительства Республики Адыгея являются исполнительными органами государственной власти Республики Адыгея, обеспечивающими взаимодействие органов государственной власти Республики Адыгея с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. По первоначально задуманной схеме взаимодействия органов государственной власти Глава Республики Адыгея являлся главой государства и главой исполнительной власти Республики Адыгея. При этом не было прямой связи между деятельностью Главы Республики Адыгея и коллегиальным исполнительным органом власти, поскольку формулировка «глава исполнительной власти» включала в себя руководство всей системой исполнительной власти, куда, кроме Кабинета Министров РА и иных органов исполнительной власти, входили и органы исполнительной власти городского, районного уровней. В переходный период разграничения функций государственных органов и органов местного самоуправления, институт которых только зарождался, подобный подход был оправдан. Однако со становлением местного самоуправления и более четкого представления их роли, полномочий произошло отмежевание органов местного самоуправления в плане их административной подчиненности от органов государственной власти. При такой ситуации стало уместно рассуждать, что систему органов исполнительной власти возглавляет коллегиальный орган исполнительной власти, обозначаемый высшим исполнительным органом, с возложением функций по руководству им на высшее должностное лицо в субъекте Российской Федерации, каковым в Республике Адыгея является Глава Республики Адыгея.

Конституция Республики Адыгея в первоначальной редакции не предусматривала коллегиальной ответственности Кабинета Министров Республики Адыгея. В Основном законе была закреплена возможность отставки отдельного члена Кабинета Министров Республики Адыгея как по инициативе Главы Республики Адыгея, так и по инициативе законодательного органа государственной власти. Развивающие подобные конституционные положения нормы содержались в Законе Республики Адыгея «О Кабинете Министров Республики Адыгея»<sup>1</sup>, чьи положения по рассматриваемому вопросу не могут быть охарактеризованы как актуальные в настоящее время. Закон устанавливал, что Глава Республики Адыгея может освободить от должности или отправить в отставку Премьер-министра Республики

---

<sup>1</sup> О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон РА от 01.10.1996 № 24 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 1996. № 8.

Адыгея и членов Кабинета Министров Республики Адыгея по своей инициативе или в соответствии с их заявлением.

Однако в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в комментируемом пункте ст. 84 Конституции Республики Адыгея закреплено право отправки всего Кабинета Министров Республики Адыгея в отставку Главы республики. Представляется, что подобное полномочие согласуется с функцией Главы республики, являющегося высшим должностным лицом и руководителем высшего исполнительного органа власти. Если относительно случая, предусмотренного в федеральном законе, можно рассуждать о конкретных основаниях отставки высшего исполнительного органа власти (после отставки самого высшего должностного лица), то об отставке Кабинета Министров Республики Адыгея по инициативе Главы Республики Адыгея в соответствии с законодательством Республики Адыгея вопрос не нашел законодательного урегулирования.

Показательно, что Кабинет Министров, неся ответственность перед высшим должностным лицом РА, не может быть отправлен в отставку Главой РА.

3. Положение п. 3 комментируемой статьи о том, что высший исполнительный орган государственной власти Кабинет Министров Республики Адыгея является постоянно действующим, согласуется с пунктом ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Опираясь на данный постулат, строилась вся система исполнительных органов Республики Адыгея, с даты приобретения государственности.

Осуществление деятельности на постоянной основе вызвано необходимостью исполнения функций непрерывно, что обусловлено характером выполняемых функций. О них говорится в ст. 11 Закона РА от 06.11.2007 № 119 «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея», где определено, что Кабинет Министров Республики Адыгея направляет работу министерств, комитетов, управлений, служб и постоянных представительств Республики Адыгея, координирует их деятельность, распределяет функции в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея, а также определяет порядок их взаимодействия.

4. Правовой основой деятельности самого Кабинета Министров Республики Адыгея являются Конституция РФ, федеральное законодательство и нормативные акты Президента и Правительства России, принятые по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения, Конституция Республики Адыгея, законы и иные нормативные правовые акты Республики Адыгея.

В соответствии со статусом высшего исполнительного органа Кабинет Министров призван обеспечивать исполнение указанных нормативных правовых актов на территории Республики Адыгея.

5. Как и всякий иной орган государственной власти, Кабинет Министров обладает правами юридического лица, но не является юридическим лицом, имеет гербовую печать и расчетные счета в кредитных организациях, открываемые в установленном порядке.

Согласно ч. 1 ст. 48 ГК РФ, юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Общая правоспособность высшего органа исполнительной власти субъекта РФ закреплена в Законе РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея». Как публично-правовой институт он осуществляет основную деятельность в рамках публичного права и только для решения публичных вопросов уровня республики вступает в гражданский оборот, условием чего служит надделение его соответствующей правоспособностью гражданским законодательством.

В ГК РФ и других изданных в соответствии с ним нормативных правовых актах закреплены особенности участия органов государственной власти в гражданском обороте. Однако публично-правовая природа данного органа является первостепенной. Таким образом, гражданско-правовая правоспособность Кабинета Министров Республики Адыгея базируется на двух началах.

ГК РФ закрепляет правило, согласно которому к органам государственной власти как к субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Следовательно, участвуя в гражданском обороте, высший орган исполнительной власти Республики Адыгея не становится юридическим лицом – к нему лишь применяются нормы, определяющие участие юридических лиц.

6. Деятельность Кабинета Министров Республики Адыгея финансируется за счет средств бюджета Республики Адыгея. Кроме того, в целях обеспечения контроля расходования государственных средств на его деятельность, а также гарантированности финансового обеспечения его работы финансирование предусмотрено отдельной статьей бюджета субъекта Российской Федерации.

#### Статья 85

**1. Кабинет Министров Республики Адыгея формируется Главой Республики Адыгея в составе Премьер-министра Республики Адыгея, заместителей Премьер-министра Республики Адыгея и министров Республики Адыгея. Глава Республики Адыгея может включить в состав Кабинета Министров Республики Адыгея руководителей других исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея, а также иных должностных лиц.**

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**2. Премьер-министр Республики Адыгея назначается Главой Республики Адыгея с согласия Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.**

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**3. В случае двукратного неодобрения кандидатуры Премьер-министра Республики Адыгея на заседаниях Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с промежутками в одну неделю Глава Республики Адыгея предлагает Государственному Совету – Хасэ Республики Адыгея для рейтингового голосования**

**кандидатуры на должность Премьер-министра Республики Адыгея. Кандидат, набравший наибольшее количество голосов, назначается Главой Республики Адыгея Премьер-министром Республики Адыгея.**

**(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)**

1. Комментируемая ст. 85 Конституции Республики Адыгея определяет порядок формирования и состав органа исполнительной власти Республики Адыгея – Кабинета Министров.

П. 1 комментируемой статьи устанавливает, что формирование органа исполнительной власти Республики Адыгея – исключительная прерогатива Главы Республики Адыгея. Тем самым еще раз подчеркивается статус поста Главы, который является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти республики (ст. 74 Конституции РА, ч. 2 ст. 1 Закона Республики Адыгея «О Кабинете Министров Республики Адыгея»<sup>1</sup>).

Подчеркивая роль Главы РА как главы Кабинета Министров Республики Адыгея, комментируемый пункт не только определяет должностной состав Кабинета Министров, но и допускает возможность расширения перечня должностных лиц в составе Кабинета Министров на усмотрение Президента Республики Адыгея.

2. П. 2 комментируемой статьи императивно предписывает условия назначения Премьер-министра Республики Адыгея, согласно которому Глава РА для назначения Премьер-министра должен получить предварительное согласие законодательного органа – Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

3. П. 3 комментируемой статьи определяет разрешение ситуации, при которой кандидатура на пост Премьер-министра, предложенная Главой РА Государственному Совету – Хасэ, не набрала должного количества голосов. Голосование по одной и той же кандидатуре может проводиться дважды, и если при двукратном голосовании кандидатура была не одобрена, Глава РА обязан по истечении недели со дня голосования предложить Государственному Совету – Хасэ две (и более) кандидатуры для рейтингового голосования. Кандидатура, набравшая наибольшее количество голосов, назначается Главой на должность Премьер-министра.

Такой порядок формирования Кабинета Министров Республики Адыгея, предусмотренный данной статьей, отвечает требованиям принципа разделения властей, установленного ст. 7 Конституции Республики Адыгея.

#### Статья 86

**1. Премьер-министр Республики Адыгея организует текущую деятельность Кабинета Министров Республики Адыгея, представляет Кабинет Министров Республики Адыгея во взаимоотношениях с Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, координирует деятельность министерств и других органов исполнительной власти Республики Адыгея, предлагает Главе Республики Адыгея кандидатуры на должности министров Республики Адыгея, выполняет иные обязанности, возложенные на него Главой Республики Адыгея.**

<sup>1</sup> О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон РА от 01.10.1996 № 24 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 8.

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**2. На Премьер-министра Республики Адыгея, заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, министров Республики Адыгея распространяются ограничения, установленные Федеральным законом.**

*(п. 2 в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 28.05.2010 № 352)*

**3. Кабинет Министров Республики Адыгея на основе и во исполнение федеральных законов и законов Республики Адыгея, решений Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, указов Президента Российской Федерации и указов Главы Республики Адыгея, постановлений Правительства Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.**

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Комментируемая ст. 86 Конституции Республики Адыгея определяет внутрифункциональные (не публичные) права и обязанности должностных лиц Кабинета Министров.

П. 1 комментируемой статьи устанавливает круг функциональных обязанностей Премьер-министра. Положения этого пункта нашли расширение в ст. 22 Закона Республики Адыгея «О Кабинете Министров Республики Адыгея»<sup>1</sup>, которая определяет, в частности, что Премьер-министр Республики Адыгея:

1) представляет Кабинет Министров Республики Адыгея во взаимоотношениях с Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея;

2) организует работу Кабинета Министров Республики Адыгея и руководит его заседаниями;

3) координирует деятельность министерств и других органов исполнительной власти Республики Адыгея;

4) вносит Главе Республики Адыгея предложения о назначении на должности министров Республики Адыгея, отставке членов Кабинета Министров Республики Адыгея;

5) подписывает постановления и распоряжения Кабинета Министров Республики Адыгея;

6) осуществляет по поручению Главы Республики Адыгея отдельные его полномочия как главы высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея;

7) в случае отсутствия Главы Республики Адыгея по его поручению замещает Главу Республики Адыгея как главу исполнительной власти.

Премьер-министр Республики Адыгея систематически информирует Главу Республики Адыгея о работе Кабинета Министров Республики Адыгея.

2. П. 2 комментируемой статьи устанавливает ограничения членам Кабинета Министров Республики Адыгея, тем самым их статус попадает под действия ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»<sup>2</sup> и Закона РА «О государственной

<sup>1</sup> О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон РА от 01.10.1996 № 24 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 8.

<sup>2</sup> О государственной гражданской службе РФ: ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

гражданской службе Республики Адыгея»<sup>1</sup>. Установления комментируемого пункта и ограничения, определенные для государственных гражданских служащих вышеназванными законами, реализованы в ст. 19 Закона Республики Адыгея «О Кабинете Министров Республики Адыгея», которая предусматривает следующие положения:

Премьер-министр Республики Адыгея и член Кабинета Министров Республики Адыгея не может:

1) быть депутатом Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и городского, районного Собрания представителей;

2) занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;

4) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой деятельности;

5) быть представителем по делам третьих лиц в находящихся под его руководством органах и в Кабинете Министров Республики Адыгея;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другое государственное имущество и служебную информацию, предназначенные только для обеспечения служебной деятельности;

7) получать гонорары за публикации и выступления в порядке осуществления служебной деятельности в качестве члена Кабинета Министров Республики Адыгея;

8) получать в собственность в связи с исполнением должностных полномочий подарки, денежное и иное не предусмотренное законами Республики Адыгея вознаграждение (услуги, оплата развлечений, отдыха, ссуды и другое) от юридических и физических лиц;

9) принимать без разрешения Главы Республики Адыгея ордена и иные знаки отличия иностранных государств.

**3. П. 3** комментируемой статьи определяет вид нормативных правовых актов, которые принимает Кабинет Министров Республики Адыгея в целях реализации своих полномочий. Анализируя правовую природу нормативных актов Кабинета Министров, необходимо иметь в виду, что в основе постановлений и распоряжений – разные источники.

В частности, постановления Кабинета Министров могут приниматься: во-первых, на основе федеральных и республиканских законов, т.е. данные акты специально указывают на некоторые правоотношения, которые регламентируются постановлениями Кабинета Министров; во-вторых, постановления издаются в целях исполнения законов. И в первом и во втором случае постановление является нормативно-правовым актом, т.е. устанавливает нормативные предписания.

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Республики Адыгея: Закон РА от 04.08.2005 № 352 // Собрание законодательства РА. 2005. № 8.

Что же касается распоряжений Кабинета Министров, то данный вид актов более схож с правоприменительными актами, регламентирующими внутренние функциональные отношения органа исполнительной власти. Постановления и распоряжения Кабинета Министров принимаются на его заседаниях большинством голосов, присутствующих на заседании членов Кабинета Министров (ч. 3 ст. 26 Закона РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея»).

Постановления и распоряжения Кабинета Министров Республики Адыгея подписываются Премьер-министром Республики Адыгея или лицом, исполняющим его обязанности в соответствии с Указом Главы Республики Адыгея.

Постановления и распоряжения Кабинета Министров Республики Адыгея, носящие нормативно-правовой характер, направляются в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея.

Постановления Кабинета Министров Республики Адыгея (за исключением содержащих сведения, относимые к государственной тайне), а также распоряжения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и носящие общий характер, публикуются в «Собрании актов Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея», а при необходимости широкого и немедленного их обнародования доводятся до общего сведения через средства массовой информации.

Постановления Кабинета Министров Республики Адыгея вступают в силу по истечении десяти дней со дня официального опубликования, если иной срок введения в действие не указан в самом акте; распоряжения – со дня подписания, если иной срок введения в действие не указан в самом акте (ст. 11 Закона РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея»).

Обеспечение законности деятельности Кабинета Министров основывается на ряде конституционных положений, позволяющих осуществлять контроль за актами Кабинета Министров.

Конституционное полномочие Главы Республики Адыгея по отмене актов Кабинета Министров (п. «т» ст. 78 Конституции Республики Адыгея) в случае их противоречия Конституции РА, законам РА и актам Главы РА определено статусом Главы как руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея, гаранта Конституции.

По запросам Главы РА и других указанных в Конституции РА должностных лиц и государственных органов (подп. «б» п. 1 ст. 101 Конституции РА) вопросы конституционности нормативных актов Кабинета Министров разрешаются Конституционным Судом Республики Адыгея. При этом акты или отдельные их положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

### Статья 87

***1. Кабинет Министров Республики Адыгея разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Республики Адыгея, участвует в проведении единой государственной политики по вопросам, отнесенным федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея к ведению Республики Адыгея.***

***(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)***

## *2. Кабинет Министров Республики Адыгея:*

*а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, противодействию терроризму и экстремизму, а также иные меры в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея;*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 23.04.2009 № 250)*

*б) осуществляет право законодательной инициативы в Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея;*

*в) разрабатывает для представления Главой Республики Адыгея в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея проект республиканского бюджета Республики Адыгея, ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, а также проекты программ социально-экономического развития Республики Адыгея;*

*(в ред. Конституционных законов Республики Адыгея от 28.05.2010 № 352, от 20.04.2011 № 1)*

*г) обеспечивает исполнение республиканского бюджета Республики Адыгея и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Республики Адыгея для представления их Главой Республики Адыгея в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея;*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*д) формирует иные органы исполнительной власти Республики Адыгея;*

*е) управляет и распоряжается собственностью Республики Адыгея в соответствии с законами Республики Адыгея, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Республике Адыгея в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;*

*(п. «е» в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

*ж) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Адыгея, законам Республики Адыгея и иным нормативным правовым актам Республики Адыгея, а также вправе обратиться в суд;*

*з) вправе вносить на рассмотрение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации проекты актов, принятие которых находится в компетенции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;*

*и) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея, законами Республики Адыгея и указами Главы Республики Адыгея, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными Конституцией Российской Федерации.*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Комментируемая статья определяет компетенцию Кабинета Министров РА – высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея в области разработки и осуществления мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития Республики Адыгея, участия в проведении единой государственной политики по вопросам, отнесенным федеральным законодательством и законодательством РА к ведению Республики Адыгея.

Пунктом 1 комментируемой статьи определены общие полномочия Кабинета Министров РА в области социально-экономического развития Республики Адыгея и в проведении единой государственной политики.

Указанные полномочия предопределены главенствующей ролью Кабинета Министров РА в системе органов исполнительной власти Республики Адыгея, установленной Конституцией, федеральным законодательством и Законом РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

Согласно ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения и экологии. При этом высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

2) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ и проекты ежегодных отчетов Главы РА о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея;

3) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

4) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

---

<sup>1</sup> О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон РА от 01.10.1996 № 24 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 8.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

5) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ, согласно федеральным законам и иными нормативным правовым актам Российской Федерации;

6) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

7) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции РФ.

Таким образом, федеральный законодатель, закрепив перечень основных полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, предоставил субъектам РФ на законодательном уровне определить его иные полномочия.

Коллегиальный характер осуществления деятельности Кабинета Министров РА и утверждение его состава Главой РА позволяют говорить о том, что ни одно лицо не может присвоить себе всю полноту власти и полномочий данного органа. Все решения готовятся, обсуждаются и принимаются всеми членами данного органа совместно. В данной связи принимаемые коллегиально решения Кабинета Министров РА должны носить взвешенный и проработанный характер.

2. Пунктом 2 комментируемой статьи определены следующие полномочия Кабинета Министров РА:

1) осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, противодействию терроризму и экстремизму, а также иные меры в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея. Данное полномочие Кабинета Министров РА основывается на том, что именно Кабинет Министров РА является высшим исполнительным органом государственной власти Республики Адыгея и возглавляет систему органов исполнительной власти Республики Адыгея. При этом именно Кабинет Министров РА осуществляет руководство милицией общественной безопасности, финансируемой из республиканского бюджета Республики Адыгея. Рассматриваемое полномочие Кабинета Министров РА детализируется статьей 9 Закона Республики Адыгея «О Кабинете Министров Республики Адыгея», в соответствии с которой Кабинет Министров РА:

а) участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

б) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

в) разрабатывает и реализует меры по развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов, их кадровому обеспечению;

г) осуществляет в пределах своих полномочий мероприятия по обеспечению государственной безопасности.

Таким образом, Кабинет Министров Республики Адыгея осуществляет вышеперечисленные полномочия в области укрепления законности и правопорядка.

2) осуществление права законодательной инициативы в Государственном Совете – Хасэ РА. Данное полномочие определено положениями статьи 71 Конституции, согласно которой Кабинет Министров РА отнесен к числу субъектов законодательной инициативы. Наличие рассматриваемого полномочия позволяет Кабинету Министров РА участвовать в законодательном процессе посредством внесения в Государственный Совет – Хасэ РА проектов законов Республики Адыгея, призванных регламентировать любые сферы деятельности в пределах полномочий, отнесенных к ведению субъектов Российской Федерации и к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

3) разработка для представления Главой РА в Государственный Совет – Хасэ РА проекта республиканского бюджета РА, проектов программ социально-экономического развития РА, а также обеспечение исполнения республиканского бюджета РА и подготовка отчета об исполнении указанного бюджета и отчетов о выполнении программ социально-экономического развития РА для представления их Главой РА в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея.

Рассматриваемые полномочия Кабинета Министров РА основаны на положениях подпункта «е» статьи 78 Конституции РА, согласно которому Глава РА представляет Государственному Совету – Хасэ РА проект республиканского бюджета РА, программы социально-экономического развития РА, отчеты об их исполнении, а также предписаниях статьи 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

4) формирование иных органов исполнительной власти Республики Адыгея. Кабинет Министров РА, являясь высшим исполнительным органом государственной власти РА и возглавляя систему органов исполнительной власти РА, формирует иные органы исполнительной власти РА. Наличие данного полномочия основано на содержании ст. 21 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и связано с определением механизма осуществления Кабинетом Министров РА руководства иными органами исполнительной власти РА, который помимо общего руководства ими включает и функцию по их формированию;

5) управление и распоряжение собственностью Республики Адыгея в соответствии с законами Республики Адыгея, а также федеральной собственностью, переданной в управление Республике Адыгея в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Данное полномочие также связано с положениями ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепляющими аналогичную правовую норму.

Рассматриваемое полномочие Кабинета Министров РА нашло отражение в статье 5 Закона РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея», в соответс-

твии с которой Кабинет Министров РА осуществляет управление государственной собственностью.

Согласно Закону Республики Адыгея «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея»<sup>1</sup> (ред. от 08.04.2008) государственная собственность Республики Адыгея – собственность Республики Адыгея, в которую входят средства республиканского бюджета РА, территориальных государственных внебюджетных фондов; имущество органов государственной власти РА; республиканских организаций, финансово-кредитных учреждений; имущество, переданное в хозяйственное ведение или оперативное управление государственным предприятиям и государственным учреждениям РА; акции (доли, паи) в уставных (складочных) капиталах юридических лиц с участием РА, если это разрешено федеральным законом (далее – юридических лиц с участием РА); ценные бумаги; информация; имущественные права; земля, жилищный фонд и нежилые помещения; учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, иное движимое и недвижимое имущество, находящееся в реестре государственной собственности Республики Адыгея.

Согласно статье 3 Закона РА «Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея» Кабинет Министров РА:

1) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных унитарных предприятий Республики Адыгея и государственных учреждений Республики Адыгея;

2) принимает решения о передаче объектов государственной собственности Республики Адыгея в федеральную собственность, собственность субъектов РФ, муниципальную собственность, собственность физических и юридических лиц;

3) вносит предложения о передаче объектов федеральной собственности, находящихся на территории Республики Адыгея, в государственную собственность Республики Адыгея;

4) вносит предложения органам местного самоуправления о передаче объектов муниципальной собственности в государственную собственность Республики Адыгея;

5) принимает решения о передаче имущества, находящегося в государственной собственности Республики Адыгея, в доверительное управление;

6) осуществляет деятельность по разграничению и распределению полномочий по управлению и распоряжению государственной собственностью Республики Адыгея и контролирует деятельность органов исполнительной власти Республики Адыгея по управлению государственной собственностью Республики Адыгея;

7) в пределах своей компетенции принимает постановления, издает распоряжения по вопросам управления и распоряжения государственной собственностью Республики Адыгея;

---

<sup>1</sup> Об управлении государственной собственностью Республики Адыгея: Закон РА от 03.12.2002 № 102 // Собрание законодательства Республики Адыгея». № 12. декабрь 2002 г. Газета «Советская Адыгея. № 239–240. 10 декабря. 2002.

8) принимает решения о приобретении имущества в государственную собственность РА в пределах средств, предусмотренных в республиканском бюджете РА на эти цели;

9) представляет на утверждение Государственного Совета – Хасэ РА проект программы приватизации государственного имущества РА, изменения и дополнения к программе, а также отчет о ее исполнении;

10) обеспечивает реализацию программы приватизации государственного имущества РА;

10.1) в соответствии с программой приватизации государственного имущества Республики Адыгея принимает решения о закреплении акций (долей) хозяйственных обществ в государственной собственности Республики Адыгея, об использовании в отношении открытых акционерных обществ специального права («золотой акции»);

10.2) утверждает кандидатуры представителей интересов Республики Адыгея в органах управления и ревизионных комиссиях хозяйственных обществ, акции (доли) которых закреплены в государственной собственности Республики Адыгея;

10.3) назначает представителей интересов Республики Адыгея в советах директоров (наблюдательных советах) и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ, в отношении которых используется специальное право («золотая акция»);

11) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и Республики Адыгея.

Таким образом, Кабинет Министров РА в соответствии с законодательством РА наделен широкими полномочиями в области управления государственной собственностью Республики Адыгея.

**б)** вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, Конституции РА, законам РА и иным нормативным правовым актам РА, а также вправе обратиться в суд. Рассматриваемое полномочие продиктовано тем, что Кабинет Министров РА является высшим исполнительным органом государственной власти, а также связано с полномочием Кабинета Министров РА осуществлять меры по обеспечению законности, установленным Законом РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея».

Наличие законодательного закрепления данного полномочия позволяет Кабинету Министров РА в случае, если органы местного самоуправления, выборные или иные должностные лица местного самоуправления издают правовые акты, которые противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, Конституции РА, законам РА и иным нормативным правовым актам РА, предложить привести их в соответствие с законодательством РФ. Рассматриваемое полномочие позволяет Кабинету Министров РА оперативно в досудебном порядке принять меры по устранению выявленных в указанных правовых актах противоречий Конституции РФ, федеральным законам и иным

нормативным правовым актам РФ, Конституции РА, законам РА и иным нормативным правовым актам РА;

7) вправе вносить на рассмотрение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации проекты актов, принятие которых находится в компетенции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Наделение Кабинета Министров РА этим полномочием обусловлено необходимостью участия высших исполнительных органов субъектов РФ в нормативно-правовой деятельности, осуществляемой Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Данное полномочие позволяет Кабинету Министров РА путем внесения на рассмотрение Президента РФ, Правительства РФ соответствующих проектов добиться решения вопросов, выходящих за пределы полномочий высшего исполнительного органа субъекта РФ;

8) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Конституцией РА, законами Республики Адыгея и указами Главы Республики Адыгея, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными Конституцией РФ.

Присутствие в Конституции РА комментируемого положения обусловлено статусом Конституции, являющейся Основным законом Республики Адыгея и определяющей конституционно-правовой статус Республики Адыгея. Рассматривая данное положение Конституции РА, необходимо учитывать, что Конституцией РА установлены основные полномочия Кабинета Министров РА в связи с тем, что детальное перечисление полномочий Кабинета Министров РА, являющегося высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, не может и не должно быть приведено в рамках Конституции РА. Полный перечень полномочий Кабинета Министров РА приводится в Законе РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея».

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплено аналогичное положение. При этом федеральный законодатель предусмотрел отсылку к статье 78 Конституции РФ, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. При этом органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

#### Статья 88

**1. Кабинет Министров Республики Адыгея направляет работу министерств и иных органов исполнительной власти Республики Адыгея.**

**2. Министерства, комитеты и иные органы исполнительной власти Республики Адыгея осуществляют руководство порученными им отраслями и сферами управления.**

1. В соответствии с первым пунктом комментируемой статьи Кабинет Министров РА – высший исполнительный орган государственной власти Республики Адыгея – направляет работу министерств и иных органов исполнительной власти РА. Данный пункт подчеркивает руководящую роль возглавляемого Главой РА Кабинета Министров РА в части обеспечения осуществления полномочий государственной власти Республики Адыгея по вопросам, отнесенным к ведению РА.

Статьей 84 Конституции РА определено, что Кабинет Министров РА возглавляет систему органов исполнительной власти Республики Адыгея, в которую входят министерства, комитеты, иные органы исполнительной власти.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. При этом структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Согласно ст. 1 Закона РА «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея»<sup>2</sup> система исполнительных органов государственной власти РА – это общая организация исполнительной власти Республики Адыгея, состоящая из совокупности взаимосвязанных исполнительных органов государственной власти РА во главе с высшим исполнительным органом государственной власти РА – Кабинетом Министров РА.

При этом исполнительный орган государственной власти РА – орган государственной власти РА, наделенный собственной компетенцией, имеющий правовой статус, зависящий от характера и объема выполняемых функций, издающий от своего имени нормативные и иные правовые акты, осуществляющий исполнительно-распорядительную, административную деятельность, а также имеющий властные полномочия.

Руководящая и направляющая роль Кабинета Министров РА в отношении министерств и иных органов исполнительной власти Республики Адыгея обусловлена его обязанностью разрабатывать и осуществлять меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Республики Адыгея, участвовать в проведении единой государственной политики по вопросам, отнесенным федеральным законодательством и законодательством РА к ведению Республики Адыгея.

В соответствии с пунктом 2 комментируемой статьи министерства, комитеты и иные органы исполнительной власти Республики Адыгея осуществляют руководс-

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея: Закон РА от 06.11.2007 № 119 // Собрание законодательства Республики Адыгея. № 11. Ноябрь. 2007, газета «Советская Адыгея». № 213. 10 ноября. 2007.

тво порученными им отраслями и сферами управления. Данное положение Конституции РА определяет общую роль исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея в порученных им отраслях и сферах управления.

Согласно статье 84 Конституции РА Кабинет Министров РА возглавляет систему органов исполнительной власти Республики Адыгея, в которую входят министерства, комитеты, иные органы исполнительной власти. При этом в соответствии со статьей 87 Конституции РА Кабинет Министров РА формирует иные органы исполнительной власти РА.

В соответствии с Законом РА «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея» в системе исполнительных органов государственной власти РА создаются:

1) министерства, которые являются исполнительными органами государственной власти РА, осуществляющими на основе единоначалия функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея сфере деятельности. При этом министерство возглавляет входящий в состав Кабинета Министров РА министр;

2) комитеты, которые являются исполнительными органами государственной власти РА, осуществляющими на основе единоначалия функции управления, в том числе оказание государственных услуг межотраслевого и специального характера. Комитет возглавляет председатель комитета;

3) управления, которые являются исполнительными органами государственной власти РА, осуществляющими на основе единоначалия функции управления, в том числе по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Управление возглавляет начальник управления;

4) службы, которые являются исполнительными органами государственной власти РА, осуществляющими на основе единоначалия преимущественно функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Службу возглавляет начальник службы;

5) постоянные представительства Республики Адыгея, которые являются исполнительными органами государственной власти РА, обеспечивающими взаимодействие органов государственной власти РА с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ.

**2.** Как уже отмечалось ранее, исполнительный орган государственной власти РА – это орган государственной власти РА, наделенный собственной компетенцией, имеющий правовой статус, зависящий от характера и объема выполняемых функций, издающий от своего имени нормативные и иные правовые акты, осуществляющий исполнительно-распорядительную, административную деятельность, а также имеющий властные полномочия. То есть министерства, комитеты, управления, службы и постоянные представительства Республики Адыгея, создаваемые в рамках Конституции РА и законодательства Республики Адыгея, обладают собственной компетенцией, определенной соответствующими положениями, утвержденными в установленном порядке.

Вопрос о компетенции исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея относится к ключевым вопросам юридического статуса органа.

Посредством компетенции определяется место органа в системе иных органов государственной власти. При этом разграничение компетенции между исполнительными органами государственной власти – одна из главных задач Кабинета Министров РА, поскольку четкое распределение полномочий в полной мере обеспечивает устойчивое функционирование исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея, то есть обеспечивает выполнение функций самого государства, осуществление которых возложено на исполнительную власть.

#### Статья 89

*1. Кабинет Министров Республики Адыгея слагает свои полномочия перед вновь наделенным полномочиями Главой Республики Адыгея. Решение о сложении Кабинетом Министров Республики Адыгея своих полномочий оформляется постановлением Кабинета Министров Республики Адыгея.*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*2. Кабинет Министров Республики Адыгея имеет право подать в отставку. Отставка принимается Главой Республики Адыгея.*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*3. Кабинет Министров Республики Адыгея может быть отправлен в отставку Главой Республики Адыгея в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея.*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*4. В случае отставки или сложения полномочий Кабинет Министров Республики Адыгея по поручению Главы Республики Адыгея продолжает исполнять полномочия до формирования нового состава Кабинета Министров Республики Адыгея. Порядок прекращения полномочий Премьер-министра Республики Адыгея, заместителей Премьер-министра Республики Адыгея, министров Республики Адыгея в случае отставки или сложения полномочий Кабинетом Министров Республики Адыгея определяется законом Республики Адыгея.*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*5. Премьер-министр Республики Адыгея, заместители Премьер-министра Республики Адыгея, руководители органов исполнительной власти Республики Адыгея могут быть освобождены от должности Главой Республики Адыгея в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством и законодательством Республики Адыгея.*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

1. Комментируемая ст. 89 Конституции РА регламентирует порядок осуществления института отставки органов исполнительной власти и его должностных лиц.

П. 1 комментируемой статьи, по существу, предопределяет срок полномочий Кабинета Министров, который напрямую связан со сроком полномочий Главы РА. Сложение полномочий Кабинета Министров перед вновь наделенным полномочиями Главы носит безусловный характер и не требует согласия его членов. Глава РА в

соответствии с п. 3 ст. 76 Конституции РА наделяется полномочиями сроком на пять лет. Кабинет Министров исполняет свои полномочия в течение указанного срока, если не вступает в действие п. 1 ст. 76 Конституции РА о досрочном прекращении полномочий Главы РА, в связи с чем Кабинет Министров также досрочно прекращает свои полномочия. Решение о сложении Кабинетом Министров полномочий оформляется распоряжением Кабинета Министров в день вступления в должность Главы РА. Слагая полномочия перед вновь наделенным полномочиями Главой РА, Кабинет Министров продолжает действовать до формирования нового Кабинета Министров по поручению Президента, но не более трех месяцев (ст. 18 Закона РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея»)<sup>1</sup>.

**2–5.** Изложенное в комментируемых п.п. 2–5 право Кабинета Министров на отставку может осуществляться им в любое время. Никаких специальных оснований и обязательности мотивации для этого не требуется. Анализ конституционных положений позволяет сделать вывод, что решение об отставке Кабинета Министров может быть принято единолично его Премьер-министром, поскольку члены Кабинета Министров назначаются и освобождаются от должности по предложению Премьер-министра, назначение или отставка любого из них не означает и не влечет отставки Кабинета Министров. Даже если в отставку подаст весь состав, Премьер-министр может предложить новые кандидатуры на соответствующие должности, и Кабинет Министров будет считаться существующим (ст. 21 Закона РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея»).

Глава РА имеет право в любое время отправить Кабинет Министров в отставку. Здесь также не требуется никаких специальных оснований. И никакому обжалованию и оспариванию такое решение Главы не подлежит.

Премьер-министр РА и члены Кабинета Министров оставляют свои должности после вступления в силу решения Главы РА. Данное решение оформляется указом Главы РА (ч. 3 ст. 20 Закона РА «О Кабинете Министров Республики Адыгея»).

#### *Статья 90*

**1. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может выразить недоверие Премьер-министру Республики Адыгея, заместителю Премьер-министра Республики Адыгея, руководителю органа исполнительной власти Республики Адыгея, в назначении на должность которого он принимал участие.**

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73)*

**2. Глава Республики Адыгея в течение месяца со дня вступления в силу постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о выражении недоверия указанным должностным лицам обязан освободить их от должности либо направить в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея мотивированное предложение об отмене постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.**

---

<sup>1</sup> О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 01.10.1996 № 24 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 8.

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 03.05.2007 № 73, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**3. Несогласие Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с предложением Главы Республики Адыгея об отмене постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о недоверии указанным должностным лицам влечет немедленное освобождение их от должности.**

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

**4. Постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о недоверии должностным лицам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, принимается большинством голосов от числа избранных депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.**

1. В комментируемой ст. 90 регулируется институт, именуемый обычно вотумом недоверия должностным лицам, Кабинету Министров. Это одна из парламентских черт такой формы правления – смешанной республики, которая определена настоящей Конституцией.

Выражение недоверия, указанное в п. 1, лицам означает принципиальное несогласие Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с деятельностью данных лиц вообще или по какому-то весьма важному вопросу и невозможностью дальнейшего его взаимодействия с ними. Однако необходимо отметить, что Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может выразить недоверие только тем руководителям органов исполнительной власти, на назначение которых, согласно подп. «г» п. 4 ст. 70 Конституции дает согласие. В частности, недоверие может быть выражено министру финансов, экономического развития, социальной защиты и сельского хозяйства. Особенностью данной нормы является то, что недоверие выражается не всему органу государственной власти, а членам Кабинета Министров персонально. В период действия Конституции таких фактов выражения недоверия не было.

2–4. Положения п.п. 2, 3, 4 комментируемой статьи Конституции регламентированы в Законе Республики Адыгея «О Кабинете Министров Республики Адыгея»<sup>1</sup> в ст. 21, которая, в частности, определяет, что Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея может выразить персональное недоверие Премьер-министру Республики Адыгея или члену Кабинета Министров Республики Адыгея с внесением Главой Республики Адыгея мотивированного представления об их отставке. Глава Республики Адыгея обязан в течение одного месяца рассмотреть представление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и сообщить о принятом решении.

В случае повторного выражения недоверия Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея Премьер-министру Республики Адыгея или члену Кабинета Министров Республики Адыгея в течение шести месяцев со дня выражения первого недоверия Главой Республики Адыгея Глава обязан в недельный срок отправить

---

<sup>1</sup> О Кабинете Министров Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 01.10.1996 № 24 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 8.

в отставку Премьер-министра Республики Адыгея или члена Кабинета Министров Республики Адыгея.

Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея не вправе выражать недоверие Премьер-министру Республики Адыгея в течение двух лет со дня вступления его в должность.

Постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о выражении недоверия Премьер-министру Республики Адыгея должно быть принято не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

#### *Статья 91*

***Структура Кабинета Министров Республики Адыгея и порядок его формирования устанавливаются на основе Конституции Республики Адыгея законами Республики Адыгея.***

В соответствии с комментируемой статьей структура Кабинета Министров РА и порядок его формирования устанавливаются на основе Конституции РА законами Республики Адыгея.

Рассматриваемое положение Конституции РА закрепляет «высокий статус» Кабинета Министров РА – высшего исполнительного органа государственной власти РА. В данной связи установление структуры Кабинета Министров РА и порядка его формирования на основе Конституции РА законами Республики Адыгея является дополнительной гарантией статуса высшего исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея.

Рассматривая комментируемые положения Конституции РА, следует учитывать, что в соответствии со статьей 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов определяется субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В свою очередь, согласно статье 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. При этом структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Конституцией РА также регламентируется и порядок формирования Кабинета Министров РА. В соответствии с пунктом 1 статьи 85 Конституции РА Кабинет Министров РА формируется Главой РА в составе Премьер-министра РА, заместителей Премьер-министра РА и министров РА. Глава РА может включить в состав Кабинета Министров РА руководителей других исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея, а также иных должностных лиц.

В настоящее время Указом Главы Республики Адыгея «О составе Кабинета Министров Республики Адыгея»<sup>1</sup> (с последующими изменениями) установлено, что Кабинет Министров Республики Адыгея формируется в следующем составе:

- Премьер-министр Республики Адыгея;
- Заместитель Премьер-министра Республики Адыгея;
- Руководитель Администрации Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея;
- Министр здравоохранения Республики Адыгея;
- Министр культуры Республики Адыгея;
- Министр образования и науки Республики Адыгея;
- Министр сельского хозяйства Республики Адыгея;
- Министр строительства, транспорта, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Республики Адыгея;
- Министр труда и социального развития Республики Адыгея;
- Министр финансов Республики Адыгея;
- Министр экономического развития и торговли Республики Адыгея;
- заместитель Министра – начальник милиции общественной безопасности Министерства внутренних дел по Республике Адыгея;
- начальник Главного управления МЧС России по Республике Адыгея.

## ГЛАВА 6. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### Статья 92

**1. Местное самоуправление в Республике Адыгея обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.**

**2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.**

*(статья 92 в ред. Конституционного закона РА от 30.04.2002 № 65)*

1. Комментируемая статья, развивая норму о местном самоуправлении как одну из основ конституционного строя, установленную в ст. 8 Конституции, содержит

---

<sup>1</sup> О составе Кабинета Министров Республики Адыгея: Указ Президента РА от 20.02.2007 № 88 // Собрание законодательства Республики Адыгея. № 2. Февраль. 2007.

понятие местного самоуправления и его основную цель – обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Статья содержит нормы, определяющие субъекты местного самоуправления, сферу его реализации, способы решения населением вопросов местного значения, формы осуществления местного самоуправления.

Субъектный состав местного самоуправления представлен как коллективными, так и индивидуальными участниками – население и граждане – местного самоуправления, обладающими конституционными правами на осуществление местного самоуправления.

Сфера реализации местного самоуправления определяется через понятие «вопросы местного значения». Это понятие конкретизируется в Законе Республики Адыгея «О местном самоуправлении»<sup>1</sup> (в ред. от 25.02.2010). Закон дает исчерпывающий перечень соответствующих вопросов применительно ко всем видам муниципальных образований (ст.ст. 12, 13, 14). Дается два критерия квалификации вопросов местного значения: 1) они должны касаться непосредственно обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования; 2) их решение должно осуществляться населением и (или) органами местного самоуправления.

При определении сферы реализации местного самоуправления Конституция указывает на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Именно население является первичным объектом права муниципальной собственности, а наличие муниципальной собственности является обязательным условием самого существования местного самоуправления. Органы же местного самоуправления занимаются управлением муниципальной собственностью.

Статья указывает на способы решения населением вопросов местного значения, а именно: местное самоуправление обеспечивает их самостоятельное решение. Это предполагает недопустимость решения вопросов местного значения и соответственно осуществления местного самоуправления органами государственной власти и (или) государственными должностными лицами.

Естественно, органы государственной власти Республики Адыгея вправе за счет своего бюджета решать какие-то вопросы местного значения, если местное самоуправление не справляется с их решением. Но они не вправе ограничивать притязания органов местного самоуправления на самостоятельное решение этих вопросов.

**2.** Конституция закрепляет основные организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления. Среди них – формы непосредственной демократии: местный референдум, местные выборы и другие формы прямого волеизъявления, а также формы представительной демократии – осуществление местного самоуправления через выборные и другие формы местного самоуправления. Формы муниципальной демократии не ограничиваются перечисленными в п. 2 анализируемой статьи формами, но, представляя открытый перечень как форм прямого во-

---

<sup>1</sup> О местном самоуправлении: Закон Республики Адыгея от 31.03.2005 г. № 294 // Собрание законодательства РА. 2005. № 3; Советская Адыгея. 2005. 2 апреля.

леизъявления («других форм»), так и органов местного самоуправления («других органов»), они включают также институты общественного характера (например, территориальное общественное самоуправление, опросы граждан, собрания (конференции) граждан и т.п.).

Конституция, как и Закон РА «О местном самоуправлении», признает референдум одной из ведущих форм осуществления местного самоуправления. Его организация и проведение регламентированы Законом РА «О местном референдуме в Республике Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 24.07.2007). На местном референдуме население муниципального образования решает наиболее важные вопросы местного значения. Местный референдум определяется как голосование граждан, постоянно или преимущественно проживающих в муниципальном образовании, по важнейшим вопросам местного значения, относящимся к компетенции местного самоуправления.

Основным принципом организации и проведения местного референдума является участие гражданина Российской Федерации в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Определяя вопросы референдума, закон устанавливает, что на местный референдум могут быть внесены только вопросы местного значения. При этом на него не могут быть вынесены вопросы: о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов местного самоуправления, об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождении от должности, о принятии финансовых обязательств муниципального образования, о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено или изменено лишь путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия, либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке.

Выборы органов местного самоуправления являются высшим непосредственным выражением власти народа. Местные выборы проводятся в муниципальных образованиях в обязательном порядке, поскольку наличие представительного органа местного самоуправления является обязательным в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления.

Кроме выборов депутатов представительных органов, проводятся выборы должностных лиц местного самоуправления, членов иных выборных органов местного самоуправления, которые могут быть предусмотрены уставом местного самоуправления.

Ст. 31 Конституции закрепляет право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> О местном референдуме в РА: Закон РА от 19.04.2004 г. № 216 // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2004. № 4.

К другим формам прямого волеизъявления относятся собрания (сходы) граждан, народная правотворческая инициатива, обращение граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление.

Закон РА «О местном самоуправлении» закрепляет две группы институтов прямого волеизъявления: институты, с помощью которых обеспечивается непосредственное осуществление населением местного самоуправления и соответственно возможность принятия обязательных муниципальных правовых решений; и консультативные институты прямого волеизъявления – формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, по его итогам принимаются консультативные, юридически необязательные решения.

К первой группе относятся: голосование населения по отзыву депутата, члена выборного должностного лица местного самоуправления, а также по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 22), сход граждан (ст. 23), правотворческая инициатива граждан (ст. 24), а также территориальное общественное самоуправление (ст. 25). К консультативным институтам Закон РА «О местном самоуправлении» относит: публичные слушания (ст. 26); собрания, а также конференции граждан (собрания делегатов) (ст.ст. 27, 28); опрос граждан (ст. 29); индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 30), которые подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Не меньшее значение имеют формы представительной демократии при решении вопросов местного значения. Большинство таких вопросов решается органами местного самоуправления, которые формируются населением, перед которым они несут ответственность.

В статье выделено две группы органов местного самоуправления: выборных и других органов. Это определяется тем, что при всем возможном многообразии структуры органов местного самоуправления, их видов наличие выборных органов местного самоуправления является императивным конституционным предписанием. Вместе с тем Закон РА «О местном самоуправлении», определяя понятие органов местного самоуправления (ст. 1), устанавливает начала выборности (прямой или косвенной) применительно ко всем муниципальным органам. В этом плане они должны отвечать двум основным требованиям: быть избраны непосредственно населением и (или) образованы представительным органом муниципального образования, должны быть наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Если предыдущий закон 1995 года в качестве обязательных для каждого муниципального образования закреплял лишь представительные органы местного самоуправления, то новый Закон РА «О местном самоуправлении» (ст. 32) включил в общую структуру органов местного самоуправления наряду с представительными также главу муниципального образования, местную администрацию, контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборных должностных

---

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

лиц местного самоуправления. Причем глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации. Организация и взаимодействие исполнительно-распорядительного органа с представительным органом местного самоуправления строятся в рамках действующей системы правового регулирования во многом на основе «сдержек и противовесов», соответствующих принципу разделения властей.

### Статья 93

***Местное самоуправление осуществляется на всей территории Республики Адыгея в соответствии с федеральными законами и законами Республики Адыгея с учетом исторических и иных местных традиций.***

Комментируемая статья определяет территориальную основу местного самоуправления. Закон РА «О местном самоуправлении»<sup>1</sup> (в ред. от 25.02.2010) ввел двухуровневую систему муниципальных образований, предусмотрев конкретные виды муниципальных образований: городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ и внутригородская территория.

При этом установление Законом РА «О местном самоуправлении» территориальных уровней местного самоуправления не означает их административной соподчиненности. На каждое муниципальное образование в равной мере распространяется действие конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления, в том числе и во взаимоотношении с другими муниципальными образованиями. В этой связи понятие «уровень местного самоуправления» не означает подчинения муниципальных образований одного уровня муниципальным образованиям другого уровня. С конституционно-правовой точки зрения данное понятие характеризует территориальную структуру (территориальные формы) организации местного самоуправления по объему охвата пространственной сферы реализации прав местного сообщества, с одной стороны, и обусловленный соответствующей пространственной сферой перечень вопросов местного значения, подлежащих решению населением конкретной территории самостоятельно, с другой.

В случае совпадения границ муниципальных образований и административно-территориальных единиц муниципально-территориальное устройство и административно-территориальное устройство имеют собственное социально-правовое значение, свои юридические цели, задачи, функции и не должны отождествляться, подменяться друг другом.

Закрепляется принцип изменения границ территории муниципальных образований исключительно с учетом мнения населения данных территорий. Закон РА «О местном самоуправлении», решая соответствующие вопросы, устанавливает, что изменение границ муниципального образования осуществляется законом Республики Адыгея по инициативе одного из следующих субъектов: населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти Республики Адыгея или

---

<sup>1</sup> О местном самоуправлении: Закон РА от 31.03.2005 г. № 294 // Собрание законодательства РА. 2005. № 3; Советская Адыгея. 2005. 2 апреля.

федеральных органов государственной власти (ст. 9). Одновременно установлен порядок голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст.ст. 9, 10), конкретизация которого обеспечивается Законом РА «О местном референдуме в Республике Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 24.07.2007).

При этом Закон РА «О местном самоуправлении», конкретизируя конституционную формулу об «учете мнения населения» при изменении границ муниципальных образований, использует дифференцированный подход к изменению границ муниципальных районов или поселений: а) влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов или поселений, что предполагает необходимость согласия населения, выраженного путем голосования; б) не влекущее отнесение таких территорий к территориям других муниципальных районов или поселений, что предполагает уже необходимость не согласия населения, а учет мнения населения, выраженного представительными органами.

Учет мнения и получение согласия населения в форме решения представительного органа должно быть обеспечено специальной процедурой предварительного выявления мнения населения, например, в форме публичных слушаний, опроса и т.п., которые предшествовали бы решению представительного органа.

Вопросы изменения границ и преобразования муниципальных образований регламентируются также Законом РА «О порядке изменения границ и преобразования муниципальных образований»<sup>2</sup> (в ред. от 29.04.2008).

Статья регламентирует осуществление местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами Республики Адыгея, при этом законы Республики Адыгея не могут входить в противоречие с федеральными законами. Изменение федеральных законов по вопросам местного самоуправления должно приводить соответственно к изменению законов Республики Адыгея.

#### *Статья 94*

***1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, устанавливают местные налоги и сборы, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.***

***2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом Республики Адыгея отдельными государственными полномочиями Республики Адыгея с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти Республики Адыгея.***

***(в ред. Закона РА от 03.05.2007 № 73)***

---

<sup>1</sup> О местном референдуме в РА: Закон РА от 19.04.2004 г. № 216 // Собрание законодательства РА. 2004. № 4; Советская Адыгея. 2004. 27 апреля.

<sup>2</sup> О порядке изменения границ и преобразования муниципальных образований: Закон РА от 16.11.2005 г. № 362 // Собрание законодательства РА. 2005. № 10. Ст. 557.

**3. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.**

**4. Порядок формирования, организации, деятельности и полномочия органов местного самоуправления определяются федеральными законами, законами Республики Адыгея и уставом муниципального образования.**

*(статья 94 в ред. Конституционного закона РА от 30.04.2002 № 65)*

1. В п. 1 комментируемой статьи определяются основные функции и полномочия органов местного самоуправления.

Функции местного самоуправления обусловлены его природой, задачами и целями, стоящими перед местными сообществами на конкретном этапе их развития. Функции местного самоуправления представляют собой единство содержания, компетенции, полномочий, форм и методов осуществления муниципальной деятельности, неразрывно связанных с определенными ее направлениями.

Функции местного самоуправления как комплексного социально-политического института необходимо отличать от функций (видов деятельности) органов и должностных лиц муниципальных образований, предназначенных для осуществления определенных функций местного самоуправления.

В зависимости от характера основных функций органы местного самоуправления подразделяются на представительные, исполнительно-распорядительные, контрольные органы, а также избирательные комиссии и комиссии по проведению референдума.

Функции отражают материальное содержание деятельности органов и должностных лиц. Они обозначают определенные виды их деятельности, связанные с выполнением поставленных целей и задач.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов Федеральным законом «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в РФ»<sup>1</sup> (в ред. от 27.12.2009) и Законом РА «О местном самоуправлении»<sup>2</sup> (в ред. от 25.02.2010) наделяются следующими полномочиями:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов муниципального образования;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тари-

<sup>1</sup> Об общих принципах организации органов местного самоуправления в РФ: ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> О местном самоуправлении: Закон РА от 31.03.2005 г. № 294 // Собрание законодательства РА. 2005. № 3; Советская Адыгея. 2005. 2 апреля.

фов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;

- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

- иными полномочиями в соответствии с Законом РА «О местном самоуправлении», уставами муниципальных образований.

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются ими самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования упомянутый закон относит утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении. Для решения вопросов местного значения требуются определенные затраты, которые должны быть предусмотрены в местном бюджете. Расходование средств местного бюджета имеет большое значение для жителей муниципального образования, поэтому представительные органы не только принимают местный бюджет, но и по завершении финансового года утверждают отчет о его исполнении.

Вопросы межбюджетных отношений между органами местного самоуправления на уровне поселка, района, города, а также между органами государственной власти Республики Адыгея и органами местного самоуправления неоднократно рассматривались Конституционным Судом Республики Адыгея, а также его правовая позиция об обязанности органов государственной власти создавать необходимые материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления; наличие местного бюджета и источников его доходной части, а также право органов местного самоуправления самостоятельно определять порядок расходования средств местного бюджета, что является основным содержанием принципа финансовой самостоятельности местных бюджетов, изложена в постановлениях от 15.09.1999 г. № 8-П<sup>1</sup>, от 15.06.2001 г. № 2-П<sup>2</sup>, от 02.07.2001 г. № 3-П<sup>3</sup>, от 23.07.2002 г. № 9-П<sup>4</sup>, в определениях от 06.02.2004 г. № 4-О<sup>5</sup>, от 14.05.2005 г. № 3-О<sup>6</sup>.

К полномочиям органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов относятся права представительных органов местного самоуправления:

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Адыгея «О местном самоуправлении» (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом Республики Адыгея «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Адыгея «О местном самоуправлении»): Постановление Конституционной Палаты РА от 15.09.1999 № 8-П // Собрание законодательства РА. № 9. Сентябрь. 1999.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Адыгея от 08.10.1997 № 54 «О местном самоуправлении»: Постановление КС РА от 15.06.2001 г. № 2-П // Собрание законодательства РА. 2001. № 6.

<sup>3</sup> По делу о разрешении спора о компетенции между Советом народных депутатов местного самоуправления Хатукайского сельского округа и Советом народных депутатов Красногвардейского района по вопросу формирования бюджета муниципального образования: Постановление Конституционного Суда РА от 02.07.2001 № 3-П // Собрание законодательства РА. 2001. № 7.

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Адыгея «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2002 год» в связи с запросом Совета народных депутатов Кировского сельского округа Майкопского района: Постановление Конституционного Суда РА от 23.07.2002 № 9-П // Собрание законодательства РА. 2002. № 7.

<sup>5</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета народных депутатов муниципального образования «Кировский сельский округ» в части проверки соответствия отдельных положений Закона РА «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2004 год» Конституции Республики Адыгея и федеральному законодательству: определение КС РА от 06.02.2004 г. № 4-О // Вестник КС РА. 2004. С.13.

<sup>6</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея Богуса Азамата Екутечевича о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Адыгея «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2005 год»: Определение Конституционного Суда РА от 14.05.2005 № 3-О // Собрание законодательства РА. 2005. № 5.

– устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

– в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местных налогов и сборов, о внесении изменений в порядок его уплаты. Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления их в силу.

2. Закон РА «О местном самоуправлении» в гл. 4 предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Адыгея с передачей им материальных и финансовых средств, необходимых для их осуществления. Установлен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Адыгея; осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Республики Адыгея; государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Республики Адыгея.

Так, законами РА: «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Адыгея в сфере здравоохранения»<sup>1</sup>; «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Адыгея в сфере административных правоотношений»<sup>2</sup>; «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Адыгея в социальной сфере»<sup>3</sup>; «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Адыгея в сфере образования»<sup>4</sup>; «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Адыгея по опеке и попечительству в отношении отдельных категорий совершеннолетних лиц»<sup>5</sup>; «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Адыгея по бесплатному обеспечению лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения отдельных категорий граждан»<sup>6</sup>; «О наделении органов местного самоуправления государственными полномо-

---

<sup>1</sup> О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РА в сфере здравоохранения: Закон Республики Адыгея от 23.12.2008 г. № 225 // Собрание законодательства РА. 2008. № 12. Ч. 1.

<sup>2</sup> О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями РА в сфере административных правоотношений: Закон Республики Адыгея от 09.01.2007 г. № 56 // Советская Адыгея. 2007. 13 января.

<sup>3</sup> О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями РА в социальной сфере: Закон Республики Адыгея от 09.01.2007 г. № 57 // Советская Адыгея. 2007. 13 января.

<sup>4</sup> О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РА в сфере образования: Закон Республики Адыгея от 23.12.2008 г. № 226 // Собрание законодательства РА. 2008. № 12. Ч. 1.

<sup>5</sup> О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РА по опеке и попечительству в отношении отдельных категорий совершеннолетних лиц: Закон Республики Адыгея от 06.06.2008 г. № 183 // Собрание законодательства РА. 2008. № 6.

<sup>6</sup> О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями РА по бесплатному обеспечению лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения отдельных категорий граждан: Закон Республики Адыгея от 29.04.2008 г. № 174 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2008. № 26.

чиями Республики Адыгея по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг»<sup>1</sup>; «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Адыгея по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних лиц»<sup>2</sup>; «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Адыгея по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»<sup>3</sup>; «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Республики Адыгея по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений»<sup>4</sup>; «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Адыгея по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой и попечительством»<sup>5</sup> органы местного самоуправления наделены следующими государственными полномочиями Республики Адыгея: в сфере здравоохранения; административных правоотношений; в социальной сфере; образования; по опеке и попечительству в отношении отдельных категорий совершеннолетних лиц; по бесплатному обеспечению лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения отдельных категорий лиц; по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг; по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних лиц; по выравниванию бюджетной обеспеченности.

Органы и должностные лица местного самоуправления Республики Адыгея несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены органами государственной власти Республики Адыгея материальными и финансовыми средствами.

3. Согласно комментируемой статье Конституции, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Тем не менее в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и в Законе РА «О местном самоуправлении» законодатель перечислил органы местного самоуправления, которые обязательно должны создаваться в муниципальном образовании.

---

<sup>1</sup> О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями РА по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг: Закон Республики Адыгея от 08.04.2008 г. № 168 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2008. № 24.

<sup>2</sup> О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РА по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних лиц: Закон Республики Адыгея от 13.02.2008 г. № 149 // Собрание законодательства РА. 2008. № 2.

<sup>3</sup> О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями РА по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: Закон Республики Адыгея от 14.03.2007 г. № 68 // Собрание законодательства РА. 2007. № 3.

<sup>4</sup> О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Республики Адыгея по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений: Закон Республики Адыгея от 20.01.2006 г. № 396 // Собрание законодательства РА. 2006. № 1.

<sup>5</sup> О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями РА по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой и попечительством: Закон Республики Адыгея от 08.04.2008 г. № 163 // Ведомости ГС – Хасэ РА. 2008. № 24.

Таким образом, структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Структура органов местного самоуправления в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Местный референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона Республики Адыгея об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, сформированная в порядке, установленном федеральным законом. Указанная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее трех процентов от их общей численности и представить подписные листы в Центральную избирательную комиссию Республики Адыгея в порядке и сроки, которые установлены федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом Республики Адыгея о проведении местного референдума. Центральная избирательная комиссия Республики Адыгея формирует избирательную комиссию муниципального образования, проверяющую подлинность собранных подписей, назначает дату проведения местного референдума, а также осуществляет иные предусмотренные федеральным законодательством и законами Республики Адыгея полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению местного референдума. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с федеральным законодательством. Полномочия

местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума осуществляет исполнительный орган государственной власти Республики Адыгея, определенный Кабинетом Министров Республики Адыгея.

При отсутствии инициативы граждан о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

- 1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
- 2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется путем внесения изменений в устав муниципального образования.

4. Правовую основу местного самоуправления в Республике Адыгея составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституция Российской Федерации, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Конституция Республики Адыгея, Закон РА «О местном самоуправлении», другие законы Республики Адыгея и иные нормативные правовые акты Республики Адыгея, осуществляющие правовое регулирование в области местного самоуправления, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

#### Статья 95

***Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленным Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея.***

Норма комментируемой статьи предусматривает некоторые особо значимые государственные гарантии осуществления в Республике Адыгея местного самоуправления.

Статья определяет основные элементы, своего рода системы институтов специального гарантирования местного самоуправления, адресованные всем возможным субъектам муниципально-правовых отношений: а) судебная защита местного самоуправления; б) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; в) запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея и законами Республики Адыгея. Одновременно это также механизм взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением, который включает в том числе начала ограничения

(включая самоограничения) государственной власти на местном (муниципальном) уровне ее реализации.

Важным элементом единой нормативной системы конституционного гарантирования самоуправления являются также решения Конституционного суда Республики Адыгея. Их воздействие на муниципальные отношения проявляется двуединым образом. Во-первых, осуществляя свои полномочия конституционного контроля и защиты прав местного самоуправления, Конституционный Суд анализирует, истолковывает конституционные принципы и институты местного самоуправления, раскрывает их нормативное содержание и преодолевает возможные элементы формально-юридической неопределенности, в том числе с учетом конкретного социально-политического и экономического контекста. Тем самым Суд обеспечивает надлежащий (конституционно обоснованный) режим реализации правовых норм о местном самоуправлении и гарантирует юридическую реальность данных конституционных институтов местного самоуправления. Во-вторых, в решениях Конституционного Суда получает истолкование смысл и нормативное содержание конституционных гарантий местного самоуправления, развивается заключенный в них нормативно-правовой потенциал, корректируется с учетом этого правоприменительная практика.

На первом месте в системе специальных (юридических) гарантий местного самоуправления Конституция закрепляет право местного самоуправления на судебную защиту. Содержание данного положения раскрывается в нормативном единстве с универсальной конституционной формулой о гарантировании каждому судебной защиты его прав и свобод (ст. 42 Конституции).

Универсальный характер комментируемого конституционного положения определяется уже тем обстоятельством, что субъектом права на судебную защиту признаются не отдельные граждане, а «местное самоуправление в Республике Адыгея» в целом. Это означает, что данное право может получать реализацию по инициативе как первичных субъектов местного самоуправления (граждан, местных сообществ как разновидности объединения граждан), так и вторичных его субъектов – в лице, прежде всего, выборных и иных органов местного самоуправления.

В системе действующего законодательства круг субъектов, обладающих правом на судебную защиту прав местного самоуправления, включает в себя: граждан, проживающих на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, перечень которых определяется уставом муниципального образования. Причем для органов и должностных лиц местного самоуправления подобные обращения в суд – не только право, но и обязанность. Право местного самоуправления на судебную защиту носит весьма широкий характер: это возможность искового спора (между истцом и ответчиком) по поводу прав местного самоуправления по аналогии со спорами о праве гражданском и рассмотрение в суде жалобы на действия органов власти, должностных лиц, если этими действиями, совершенными в сфере административно-правовых отношений, нарушаются права жителей муниципального образования, но спора о самом праве не возникает.

Возможности судебной защиты местного самоуправления существенным образом расширяются за счет того, что соответствующие дела о признании недействительными актов, нарушающих права местного самоуправления, могут рассматривать как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды.

Важной гарантией, направленной на защиту экономической основы местного самоуправления, является предусмотренная Конституцией обязанность государственных органов компенсировать дополнительные расходы органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти. Такие расходы должны компенсироваться органами, принявшими эти решения, в полном объеме.

При отсутствии либо недостаточности компенсации орган местного самоуправления (глава муниципального образования) вправе потребовать ее предоставления в судебном порядке. Федеральные и региональные законы, иные нормативно-правовые акты, влекущие уменьшение доходов либо требующие дополнительных расходов местного бюджета, также могут быть обжалованы в установленном действующим законодательством порядке.

Местное самоуправление гарантируется запретом на ограничение его прав, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея, законами Республики Адыгея. Данная норма имеет универсальный, своего рода итоговый характер. Она адресована неопределенному кругу субъектов, которые могли бы своими решениями и действиями ограничить права местного самоуправления. Это, прежде всего, органы государственной власти всех уровней и их должностные лица.

Особым принципом гарантирования местного самоуправления является институт ответственности в муниципально-правовой сфере – ответственность государства перед местным самоуправлением. Гарантирующее значение института ответственности состоит в том, что он, с одной стороны, служит общей юридической гарантией реализации местного самоуправления, обеспечивая надлежащее выполнение установленных Конституцией и текущим законодательством юридических (в том числе финансово-правовых) обязательств, адресатом которых является как местное самоуправление в целом, так и отдельные муниципальные образования; с другой стороны, институт ответственности оказывает специально-гарантирующее воздействие в отношении иных гарантий местного самоуправления, выступая государственно-принудительным условием их реализации.

Ответственность государства перед местным самоуправлением реализуется в различных формах юридической ответственности вплоть до уголовной и административной – при нарушении должностными лицами органов государственной власти прав местного самоуправления, находящихся под защитой уголовного и административного законодательства; конституционно-правовая ответственность наступает при совершении органами (должностными лицами) государственной власти конституционных правонарушений в муниципальной сфере.

#### *Статья 96 Исключена.*

В исключенной статье Конституции РА содержались положения о том, что местное самоуправление осуществляется гражданами Республики Адыгея в сельских

поселениях, микрорайонах и на других территориях в форме прямого волеизъявления (собрания, схода, референдума), а также через избираемые органы местного самоуправления в порядке и формах, определяемых законом; что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти Республики Адыгея.

Данная статья была исключена Конституционным Законом РА от 30.04.2002 г. № 65<sup>1</sup>, которым вышеуказанные положения статьи 96 были соответственно закреплены в п. 2 статьи 92 и п. 2 статьи 94 Конституции РА.

## ГЛАВА 7. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

### *Статья 97*

**1. Правосудие в Республике Адыгея осуществляется только судом.**

**2. Судебная власть осуществляется в формах конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.**

**3. Создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных федеральным конституционным законом, не допускается.**

*(п. 3 в ред. Конституционного закона РА от 18.02.2002 № 50)*

1. Правосудие – вид государственной деятельности, в котором реализуется судебная власть. Правосудие может осуществляться только конституционными, арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Суд является единственным легитимным органом, осуществляющим судебную власть.

Правосудие осуществляется от имени государства специально созданными органами путем рассмотрения дел в судебных заседаниях в установленных федеральным законом формах. Федеральные суды осуществляют правосудие от имени Российской Федерации, Конституционный Суд Республики Адыгея – от имени Республики Адыгея.

Правосудие является индикатором уровня обеспечения права каждого на справедливое публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, включая право на исполнение судебных решений.

Исторически символизирует правосудие богиня правосудия Фемида, которую описывает Рудольф Иеринг: «Богиня правосудия держит в одной руке весы, на которых она взвешивает право, в другой – меч, которым она его защищает. Меч без весов – голое насилие, весы без меча – бессилие права»<sup>2</sup>. Другими словами, правосудие – строгое обеспечение баланса права и ответственности.

<sup>1</sup> О поправках в главу 6 Конституции Республики Адыгея: Конституционный закон РА от 30.04.2002 г. № 65 // Собрание законодательства Республики Адыгея. Апрель. 2002. № 4.

<sup>2</sup> Борьба за право. М., 1991. С. 165.

**2.** Судебная власть – одна из трех ветвей власти, установленная в ст. 10 Конституции РФ и ст. 7 Конституции РА.

Несмотря на самостоятельность и независимость судебной власти, закрепленные в ст. 7 Конституции РА, судебная власть является подзаконной. Это выражается, прежде всего, в том, что судебные органы действуют на основе закона, подчиняются Конституции и законам, а также в том, что судьи – носители судебной власти, не вправе в своей деятельности отступать от требований федерального процессуального законодательства.

В современном Российском государстве, основанном на принципе разделения властей, судебная власть наряду с законодательной и исполнительной имеет свою специфику как по содержанию, так и по порядку ее формирования.

Указанием в Конституции РА на то, в каких формах может осуществляться судопроизводство, особо подчеркивается роль судебной власти в системе принципа разделения властей.

В отличие от всех других органов государственной власти деятельность судов жестко регламентирована законом. Каждое процессуальное действие суд совершает только в том порядке, как это предписывает закон.

Характерными признаками судебной власти являются ее самостоятельность, исключительность, подзаконность и полнота.

Назначением судебной власти является защита прав и свобод граждан, конституционного строя, обеспечение соответствия актов законодательной и исполнительной власти Конституции, соблюдение законности при исполнении законов и подзаконных актов.

Суть конституционного судопроизводства в Республике Адыгея заключается в рассмотрении дел о соответствии Конституции РА, законодательству Республики Адыгея, проверке жалоб граждан на нарушение их конституционных прав, а также толковании Конституции и заключении суда о возможности пересмотра раздела I Основ конституционного строя.

Гражданское, уголовное и административное судопроизводство, закрепленное в комментируемой статье как форма осуществления судебной власти, полностью регламентируется Конституцией РФ и федеральным законодательством. Пункт «о» ст. 71 Конституции РФ устанавливает, что уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

**3.** В целях совершенствования Конституции РА, приведения ее в соответствие с федеральным законодательством п. 3 комментируемой статьи был изложен в новой редакции Конституционным законом Республики Адыгея № 50<sup>1</sup>. В предыдущей редакции эта норма закрепляла положение о том, что создание судов, не предусмотренных Конституцией РФ и Конституцией РА, не допускается.

Конституционное установление о том, что правосудие в Республике Адыгея осуществляется только судом, означает, что в республике не могут быть созданы никакие иные внесудебные государственные органы, органы местного самоуправления,

---

<sup>1</sup> О поправках в статьи 97, 98, 99, 100, 105 главы 7 Конституции РА: Конституционный закон РА от 18.02.2002 г. № 50 // Советская Адыгея. 2002. № 34.

либо общественные организации, которые вправе были бы рассматривать и разрешать гражданские, уголовные, административные дела и принимать по ним обязательные для исполнения решения. Равно как не могут быть созданы чрезвычайные суды и суды, не предусмотренные Федеральным конституционным законом. Это установление имеет неопределимое значение для функционирования правового государства, в котором высшей ценностью являются права и свободы человека и гражданина, а в случае нарушения прав гражданина он должен быть уверен, что судебная защита нарушенного права будет осуществлена только тем судебным органом, который предусмотрен Конституцией. Такой конституционный принцип способствует укреплению законности, формирует в сознании всех субъектов гражданского общества уважительное отношение к Конституции.

#### *Статья 98*

***В Республике Адыгея правосудие осуществляется федеральными судами, Конституционным Судом Республики Адыгея, мировыми судьями Республики Адыгея, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом и входящими в единую судебную систему Российской Федерации.***

***(статья в ред. Конституционного закона РА от 18.02.2002 № 50)***

Комментируемая статья была изложена в новой редакции Конституционным законом РА «О поправках в статьи 97, 98, 99, 100, 105 главы 7 Конституции Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

Ранее она состояла из трех пунктов и устанавливала цель судебной власти в Республике Адыгея, структуру судебной системы Республики Адыгея, которая состоит из Конституционного Суда Республики Адыгея, Верховного Суда Республики Адыгея, Арбитражного Суда Республики Адыгея, районных судов Республики Адыгея.

Сегодня судебная власть в Республике Адыгея осуществляется федеральными судами (судами общей юрисдикции и арбитражным судом) и судами субъекта РФ – Конституционным Судом Республики Адыгея и мировыми судьями Республики Адыгея. Структура этих органов судебной власти, а также порядок их формирования и деятельности полностью регулируются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Конституция Республики Адыгея в сегодняшней редакции не приводит перечень федеральных судов, действующих на территории республики, поскольку иное стало бы вторжением в предметы ведения Российской Федерации, закрепленные в ст. 71 Конституции РФ.

Вместе с тем не коснуться вопросов, разрешаемых судами, действующими на территории РА, было бы неправильным. Современная российская система судов общей юрисдикции характеризуется становлением возрожденного, законодательно

---

<sup>1</sup> О поправках в статьи 97, 98, 99, 100, 105 главы 7 Конституции РА: Конституционный закон РА от 18.02.2002 г. № 50 // Советская Адыгея. 2002. № 34.

закрепленного Федеральным конституционным законом «О судебной системе РФ»<sup>1</sup> и Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>2</sup> института мировых судей.

К судам общей юрисдикции, осуществляющим правосудие посредством гражданского, уголовного и административного судопроизводства, относятся: Верховный Суд РА, районные, городские суды и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции Республики Адыгея как субъекта Российской Федерации.

Верховный Суд РА состоит из Президиума и двух судебных коллегий: по рассмотрению гражданских дел; уголовных дел, рассматривающие дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном (второй) порядке.

Суд присяжных заседателей по заявлению обвиняемого рассматривает дела с участием коллегии присяжных заседателей.

Городские и районные суды общей юрисдикции рассматривают гражданские, уголовные и административные дела по первой инстанции, а также они являются апелляционной инстанцией по отношению к судебным актам, принимаемым мировыми судьями.

Законом РСФСР «О судостроительстве РСФСР»<sup>3</sup>, ФКЗ «Об арбитражных судах в РФ»<sup>4</sup> и ФКЗ «О военных судах РФ»<sup>5</sup> руководствуются арбитражный и военный суды. На территории Республики Адыгея действует Майкопский военный гарнизонный суд Северо-Кавказского военного округа, который был образован 20 ноября 1996 года. Майкопский гарнизонный военный суд рассматривает дела на территории двух субъектов Российской Федерации: Республики Адыгея и Краснодарского края, работает с военными прокуратурами Майкопского и Армавирского гарнизонов. Кроме уголовных дел, суд рассматривает жалобы военнослужащих на неправомерные действия командования, касающиеся жилищных споров, увольнения с военной службы, невыплаты различных видов денежных средств и др. Также суд рассматривает административные дела в отношении военнослужащих.

Как отмечалось ранее, судебная власть в Республике Адыгея осуществляется Арбитражным Судом РА, который является федеральным судом, действующим на территории Республики Адыгея на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «Об Арбитражных судах в Российской Федерации». Арбитражный Суд РА в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ отправляет правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности согласно своей подсудности, определенной федеральным законом. В соответствии со ст. 36 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» Арбитражный Суд РА: рассматривает в первой инстанции все дела, подведомс-

<sup>1</sup> О судебной системе РФ: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> О мировых судьях в РФ: Федеральный закон от 17.12.1998 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

<sup>3</sup> О судостроительстве РСФСР: Закон РСФСР от 08.07.1981 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976.

<sup>4</sup> Об арбитражных судах в РФ: Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

<sup>5</sup> О военных судах РФ: Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.

твенные арбитражным судам в Российской Федерации, за исключением дел, отнесенных к компетенции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; рассматривает в апелляционной инстанции повторно дела, рассмотренные в этом суде в первой инстанции; пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты; обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции; изучает и обобщает судебную практику; подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов; анализирует судебную статистику.

Конституционное судопроизводство в республике осуществляет Конституционный Суд РА, регламентация его деятельности определена Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», Конституцией РА и Законом РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея»<sup>1</sup>.

Создание Конституционного Суда Республики Адыгея стало еще одним важнейшим этапом становления государственности Республики Адыгея.

На XXIII сессии Государственного Совета – Хасэ РА 29 октября 1997 года в соответствии с п. «м» ст. 70 Конституции РА была учреждена Конституционная Палата РА. Первоначально идея создания Конституционного Суда не была одобрена. Часть депутатов и исполнительная власть не были готовы к созданию органа конституционного контроля молодой республики. В связи с этим было выработано компромиссное решение о создании Конституционной Палаты, о чем было принято Постановление Президиума Верховного Совета РА от 15.12.1992 № 206 «О введении института Конституционного Суда Республики Адыгея»<sup>2</sup>.

Конституционная Палата изначально состояла из 9 членов, избранных на должности Государственным Советом – Хасэ РА на основе равного представительства от законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, трое из которых (Председатель, заместитель Председателя, член-секретарь Конституционной Палаты РА) осуществляли свои полномочия на постоянной (оплачиваемой) основе и шестеро – на непостоянной основе.

Позже, когда активно стали создаваться конституционные (уставные) суды в других субъектах РФ, в Конституцию Республики Адыгея и в Закон РА «О Конституционном Суде РА» были внесены изменения о создании Конституционного Суда Республики Адыгея. В ноябре 2000 г. Конституционная Палата была преобразована в Конституционный Суд Республики Адыгея. В мае 2001 года был изменен количественный состав Конституционного Суда Республики Адыгея. На сегодняшний день суд действует в составе Председателя Конституционного Суда и двух судей, работающих на постоянной основе.

В соответствии со ст.ст. 3 и 4 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 27.12.2009) Конституционный Суд Республики Адыгея и мировые судьи Республики Адыгея (входящие в суды общей юрисдикции) входят в единую судеб-

<sup>1</sup> О Конституционном Суде РА: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

<sup>2</sup> Становление государственности в Адыгее: Очерки и документы строительства 1989–2001. Том 2 / под. общ. ред. Р.Д. Хунагова. Майкоп, 2001. С. 147–148.

ную систему Российской Федерации, обладают единым статусом и отличаются только полномочиями. Вместе с тем, имея особое назначение и выполняя собственные функции в системе судов, действующих на территории Республики Адыгея, Конституционный Суд одновременно входит в систему органов государственной власти Республики Адыгея.

Конституционный Суд РА решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Конституционный Суд РА принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. При принятии решения Конституционный Суд не связан основаниями и доводами, однако принимает постановления или заключения только по предмету, указанному в обращении и лишь в той части акта или компетенции органа, конституционность которого оспаривается. В научной литературе суть конституционного правосудия обозначена как научно-аналитическая деятельность, а не деятельность простого приложения и применения права (ст. 3 Закона РА «О Конституционном Суде РА» (ред. от 06.11.2008).

Исключительными отличиями Конституционного Суда РА от других судов, действующих на территории Республики Адыгея, является право суда давать общеобязательное толкование Конституции РА и Заключения о возможности и невозможности пересмотра раздела I Конституции РА «Основы конституционного строя», проверять на соответствие Конституции РА законы и иные подзаконные акты РА и в случае неконституционности лишать их юридической силы.

Решения органа конституционного правосудия имеют широкое общественное значение, так как носят общеобязательный характер, распространяются на неограниченный круг лиц. Решения суда окончательны и не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно и подлежат обязательному незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти, городов, районов Республики Адыгея, которых касается решение, а также в «Вестнике Конституционного Суда РА» (ст.ст. 75–77 Закон РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея»).

Мировые судьи Республики Адыгея созданы в каждой административно-территориальной единице в зависимости от численности населения. Сегодня в Республике Адыгея действуют 22 судебных участка. Согласно своей подсудности мировые судьи рассматривают гражданские, уголовные и административные дела.

Концептуальное обоснование мировой юстиции в субъекте РФ можно определить несколькими составляющими элементами. Во-первых, необходимость усиления гарантий доступности правосудия и приближения его к населению; во-вторых, развитие федерализма путем предоставления субъектам Российской Федерации возможности самим создавать свои органы судебной власти; в-третьих, мировые судьи освобождают районные суды от большого количества мало-значительных дел.

В развитие конституционной нормы о мировых судьях Государственным Советом – Хасэ РА приняты Закон РА «О мировых судьях в Республике Адыгея»<sup>1</sup>, Закон РА «О создании судебных участков и должностей мировых судей РА»<sup>2</sup>.

Огромное значение развитию институту мировых судей как органу судебной власти придается Президентом Российской Федерации. Так, в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.10.2008 года указано, что среди других новаций по формированию судебной системы Президент Российской Федерации поручил подготовить заключение о возможности передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей. Решение этой задачи, несмотря на необходимость дополнительных затрат, с одной стороны, выведет их из двойственного положения и позволит завершить формирование стройной вертикали судебной власти, но, с другой стороны, может нарушить развитие федерализма в случае невосполнения следующей новацией и завершения создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Как известно, их всего 17, а субъектов в Российской Федерации сегодня 83. И следующим шагом в развитии федерализма, возможно, будет новая редакция ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», изложенная императивно.

Особое место в работе всей системы судебной власти по праву занимает судебское сообщество, сформированное из представителей от федеральных судов всех видов и судов субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»<sup>3</sup>. На местах органами судейского сообщества являются конференции судей субъектов РФ, совет судей субъектов РФ и квалификационные коллегии судей субъектов РФ.

В соответствии с упомянутым Законом основными задачами органов судейского сообщества являются: содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства; защита прав и законных интересов судей; участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности, утверждение авторитета судебной власти, обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых кодексом судейской этики (ст. 4).

#### *Статья 99*

***1. Судьи Конституционного Суда Республики Адыгея и мировые судьи Республики Адыгея независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Конституции Республики Адыгея и законам Республики Адыгея.***

***(п. 1 в ред. Конституционного закона РА от 18.02.2002 № 50)***

<sup>1</sup> О мировых судьях в РА: Закон Республики Адыгея от 27.10.2009 г. № 288 // СЗ РА. 2009. № 10. Ст. 793.

<sup>2</sup> О создании судебных участков и должностей мировых судей РА: Закон Республики Адыгея от 05.04.2000 г. № 166 // Советская Адыгея. 2000. № 74.

<sup>3</sup> Об органах судейского сообщества в РФ: Федеральный закон от 14.03.2002 г. № 30-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

- 2. Судьи Конституционного Суда Республики Адыгея и мировые судьи Республики Адыгея обладают единым с судьями Российской Федерации статусом, установленным Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. (п. 2 в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)**
- 3. Исключен. – Закон РА от 29.07.2004 № 239.**
- 4. Исключен. – Конституционный закон РА от 18.02.2002 № 50.**

1. Правовую основу независимости судей составляют Конституция Российской Федерации, а также Федеральные законы «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup>, «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Одним из главных установлений независимости судей является принцип, согласно которому судьи Конституционного Суда РА и мировые судьи, в первую очередь, подчиняются Конституции РФ, федеральным законам, Конституции РА и законам РА.

Конституционное закрепление подчинения судей Конституции подчеркивает тот факт, что Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Адыгея имеют высшую юридическую силу по отношению к законам и подзаконным нормативным правовым актам. Это означает, что, реализуя свою независимость, судьи в случае противоречия федерального закона Конституции Российской Федерации либо противоречия закона Республики Адыгея Конституции Республики Адыгея при рассмотрении конкретного дела вправе непосредственно применять нормы Конституции.

Независимость судей обеспечивается и другими гарантиями. Ими являются единый статус судей Конституционного Суда РА и мировых судей со статусом федеральных судей, установленным Конституцией РФ и федеральным законодательством. Также независимость судей обеспечивается особым порядком назначения и наделения полномочиями. Судьи Конституционного Суда назначаются Государственным Советом – Хасэ РА. А мировые судьи назначаются Государственным Советом – Хасэ РА по представлению Председателя Верховного Суда РА, согласованному с Главой РА. Независимость Конституционного Суда РА обеспечивается особым порядком формирования состава судей. Так, судьи Конституционного Суда РА назначаются на основе равного представительства кандидатов от законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Согласно ст. 14 Закона РА «О Конституционном Суде РА»<sup>3</sup> (ред. от 06.11.2008) независимость судьи Конституционного Суда РА обеспечивается его несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей, а также гарантиями, установленными федеральным законодательством и настоящим законом, порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом на отставку, обязанностью установленной процедуры конституционного судопроизводства, запретом любого вмешатель-

<sup>1</sup> О судебной системе РФ: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 45. Ст. 5262.

<sup>2</sup> О статусе судей в РФ: Закон РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

<sup>3</sup> О Конституционном Суде РА: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

ства в судебную деятельность, предоставлением судье Конституционного Суда РА материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу, а также другие гарантии, предусмотренные федеральным законодательством, а именно ст.ст. 119, 120, 121, 122 и 124 Конституции РФ, Постановлениями и определениями Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 4 ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации»<sup>2</sup> суды РФ самостоятельно распоряжаются средствами, выделенными на обеспечение их деятельности на соответствующий финансовый год. Согласно ст. 33 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>3</sup> (ред. от 27.12.2009) размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей РФ.

Таким образом, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, финансирование судов не может произвольно определяться по усмотрению законодательной или исполнительной власти, поскольку необходимые расходы федерального бюджета на суды защищены непосредственно самой Конституцией РФ и не могут быть ниже такого уровня, который обеспечивал бы выполнение ее требований<sup>4</sup>.

2. В соответствии со ст. 2 Закона РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея» полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда определяются федеральным законодательством, Конституцией Республики Адыгея и настоящим Законом.

Согласно ст. 11.1 этого же Закона РА, которая введена Законом РА от 01.12.2004 № 259, судьи Конституционного Суда РА обладают единым с судьями Российской Федерации статусом, установленным Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Это означает, что все федеральные гарантии независимости федеральных судей в полной мере распространяются и на судей Республики Адыгея.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобами граждан А.А. Анохина и П.И. Зелинского и запросами Железнодорожного районного суда города Новосибирска и Кировского районного суда города Ростова-на-Дону: Постановление Конституционного Суда РФ от 20.04.2010 г. № 9-П // Российская газета от 07.05.2010 г. № 98 (5177). С. 20.

<sup>2</sup> О финансировании судов Российской Федерации: Федеральный закон от 10.02.1999 г. № 30-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 877.

<sup>3</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>4</sup> По делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2008 г. № 2-П // СЗ РФ. 2008. № 6. Ст. 540.

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>1</sup>, определяя систему гарантий независимости судей, в числе этих гарантий устанавливает запрет чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия.

Статьей 294 УК РФ установлена уголовная ответственность за вмешательство в любой форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия.

В случае совершения такого преступления виновное лицо подвергается уголовному наказанию в виде штрафа до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо аресту на срок от трех до шести месяцев, либо лишению свободы на срок до двух лет.

В ст. 99 неоднократно вносились изменения. Изначально в комментируемой статье были закреплены гарантии независимости судей, осуществляющих свои полномочия на территории РА, и положение о том, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Далее Конституционным законом РА «О поправках в статьи 97, 98, 99, 100, 105 главы 7 Конституции Республики Адыгея»<sup>2</sup> были внесены изменения в комментируемую статью, согласно которым гарантии независимости устанавливались для судей Конституционного Суда РА и мировых судей РА, а п. 4 вовсе был исключен. Затем Законом РА «О поправках в Конституцию Республики Адыгея»<sup>3</sup> был исключен и п. 3 ст. 99. Эти изменения были обусловлены необходимостью приведения в соответствие с требованиями современного законодательства и законодательства РА.

Статус судьи в Российской Федерации определяется Конституцией РФ с тем, чтобы гарантировать осуществление правосудия. Конституционный статус судьи не является личной привилегией, а средством обеспечения каждому действенной защиты его прав и свобод правосудием (ст. 18 Конституции РФ)<sup>4</sup>. Согласно ст. 124 Конституции РФ финансирование судов должно обеспечить возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законодательством, а также положениями Европейской хартии о законодательном регулировании статуса судей (1998), предусматривающими, что судьи, действующие в профессиональном качестве, имеют право на вознаграждение, уровень которого должен быть таким, чтобы они были защищены от давления, имеющего

<sup>1</sup> О статусе судей в РФ: Закон РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1792.

<sup>2</sup> О поправках в статьи 97, 98, 99, 100, 105 главы 7 Конституции РА: Конституционный закон РА от 18.02.2002 г. № 50 // Советская Адыгея. 2002. № 34.

<sup>3</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон Республики Адыгея от 29.07.2004 г. № 239 // СЗ РА. 2004. № 7. Ст. 404.

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан – судей и судей в отставке // Постановление Конституционного Суда РФ от 19.02.2002 № 5-П // СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 1015.

целью повлиять на их позицию в судопроизводстве и на существо принимаемых решений (п. 6.1); в связи с этим размер выплат, получаемых судьей, достигшим предусмотренного законом для выхода в отставку возраста, исполняющим судебские обязанности в течение определенного срока, должен быть как можно ближе к размеру его последней заработной платы в должности судьи (п. 6.4). Поэтому Конституционный Суд РФ в Постановлении от 17.07.1998 г. признал неконституционными положения Федерального закона «О Федеральном бюджете на 1998 год», позволяющие Правительству РФ сокращать расходы федерального бюджета на судебную систему без учета конституционных гарантий ее финансирования, к числу которых относится и материальное содержание судей, в том числе пребывающих в отставке<sup>1</sup>.

Согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 3) все судьи в РФ обладают единым статусом и различаются только полномочиями и компетенцией. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в отличие от федеральных судов входят в систему органов государственной власти субъектов РФ. При этом в соответствии с принципом разделения властей на уровне субъекта РФ конституционный (уставный) суд субъекта РФ является самостоятельным органом государственной власти, поскольку учреждается конституцией (уставом) субъекта РФ и финансируется из бюджета субъекта РФ отдельной строкой, исключаяющей какое-либо в него вторжение с целью уменьшения, ввиду необходимого соблюдения гарантий сохранения баланса властей, не предоставляя каких-либо преимуществ одной из них<sup>2</sup>.

Устанавливая материальное содержание судей, конституционных (уставных) судов и мировых судьям, предусматривая меры социальной защиты и их членов семьи, законодатели субъектов РФ обязаны руководствоваться нормами ст.ст. 19–21 ФЗ «О статусе судей в РФ» и не должны снижать уровень гарантий, установленных в них<sup>3</sup>.

### *Статья 100*

***1. Мировые судьи Республики Адыгея являются судьями общей юрисдикции.***

***2. Полномочия, порядок деятельности мировых судей Республики Адыгея и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются федеральным***

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год»: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 17.07.1998 г. № 23-П // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3801.

<sup>2</sup> По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 № 491-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2. С. 88.

<sup>3</sup> В постановлении VI Всероссийского съезда судей «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования», принятом от 2 декабря 2004 г. (пункт 8), обращено внимание глав субъектов РФ на необходимость надлежащего кадрового, финансового, материально-технического и иного ресурсного обеспечения деятельности конституционных (уставных) судов в целях создания им условий для полного и независимого осуществления правосудия, а также на необходимость повышения квалификации судей этих судов в Российской академии правосудия.

**законом, порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей Республики Адыгея устанавливаются также законом Республики Адыгея.**

**(ст. 100 в ред. Конституционного закона РА от 18.02.2002 № 50)**

1. Принятию базового правового акта, регулирующего основы организации и деятельности института мировых судей, предшествовала долгая дискуссия как среди ученых-юристов, так и юристов-практиков. Ее суть заключалась в том, что не все разделяли мнение о возрождении мировой юстиции, действовавшей в царской России. Однако сегодня можно утверждать, что с появлением мировых судей в судебной системе правосудие стало более доступным и «скорым».

Вместе с тем статус мирового судьи имеет двойственный характер. С одной стороны, как это указано в п. 1 комментируемой статьи, мировые судьи являются судьями общей юрисдикции. С другой стороны, мировые судьи являются судьями субъекта РФ и представляют собой наряду с судьями Конституционного Суда РА судебную власть Республики Адыгея.

В соответствии с ч. 8 ст. 13 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> (ред. от 27.12.2009) мировые судьи назначаются (избираются) на должности в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 5 Закона РА «О мировых судьях в Республике Адыгея»<sup>2</sup> мировые судьи назначаются на должность Государственным Советом – Хасэ РА по представлению Председателя Верховного Суда РА, согласованному с Главой РА. Отбор кандидатов на должность мирового судьи осуществляется на конкурсной основе в установленном законом порядке с учетом мнения Председателя Верховного Суда РА.

В соответствии со ст. 7 этого же Закона РА мировой судья впервые назначается сроком на три года. При повторном и последующих назначениях на должность срок увеличивается до пяти лет. Предельный возраст пребывания в должности – семьдесят лет.

2. Указание о том, что полномочия, порядок деятельности мировых судей Республики Адыгея и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются федеральным законом, подчеркивает единый с федеральным судьей статус мирового судьи.

При отправлении правосудия мировой судья так же, как и судья федеральный, руководствуется нормами процессуального и материального закона.

В пределах своих полномочий, установленных федеральным законом, мировые судьи Республики Адыгея рассматривают уголовные дела, гражданские и административные дела, отнесенные к подсудности мировых судей Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, Уголовным процессуальным кодексом Российской Федерации.

<sup>1</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> О мировых судьях в РА: Закон Республики Адыгея от 27.10.2009 г. № 288 // СЗ РА. 2009. № 10. Ст. 793.

Конституционным законом РА № 50<sup>1</sup> ст. 100 Конституции была принята законодателем в новой редакции. Предыдущая редакция устанавливала общие требования к кандидатам в судьи. Ими могли быть граждане РА, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет.

### Статья 101

*1. Конституционный Суд Республики Адыгея по запросам Главы Республики Адыгея, Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, депутата Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея, Верховного Суда Республики Адыгея, Арбитражного Суда Республики Адыгея, Прокурора Республики Адыгея, представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований разрешает дела о соответствии Конституции Республики Адыгея:*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*а) законов Республики Адыгея, принятых по вопросам ведения Республики Адыгея или по вопросам совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея, если по предмету обращения в производстве Конституционного Суда Российской Федерации не находятся дела или Конституционным Судом Российской Федерации ранее не было принято решение;*

*б) нормативных правовых актов Главы Республики Адыгея, Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея;*

*(в ред. Закона Республики Адыгея от 16.07.2003 № 161, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)*

*в) исключен. – Закон Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239;*

*г) уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов;*  
*(в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239)*

*д) не вступивших в силу договоров и соглашений, заключаемых между органами государственной власти Республики Адыгея и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; между органами государственной власти Республики Адыгея и органами местного самоуправления;*

*е) проекта нормативного правового акта или проекта иного решения, предлагаемого для вынесения на референдум Республики Адыгея или местный референдум.*

*(п. 1 в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 26.11.2001 № 43)*

*2. Конституционный Суд Республики Адыгея разрешает споры о компетенции:*

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 12.11.2000 № 201)*

*а) между высшими органами государственной власти Республики Адыгея;*

<sup>1</sup> О поправках в статьи 97, 98, 99, 100, 105 главы 7 Конституции Республики Адыгея: Конституционный закон РА от 18.02.2002 г. № 50 // Советская Адыгея. 2002. № 34.

*(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 23.04.2009 № 250)*

*б) между органами государственной власти и органами местного самоуправления Республики Адыгея.*

*3. Конституционный Суд Республики Адыгея по запросам Главы Республики Адыгея, Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Кабинета Министров Республики Адыгея, представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований Республики Адыгея дает толкование Конституции Республики Адыгея.*

*(в ред. Конституционных законов Республики Адыгея от 12.11.2000 № 201, от 26.11.2001 № 43, от 16.07.2003 № 161, от 29.07.2004 № 239, от 20.04.2011 № 1)*

*4. Конституционный Суд Республики Адыгея по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона Республики Адыгея, иного нормативного акта Республики Адыгея, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.*

*(п. 4 введен Конституционным законом Республики Адыгея от 26.11.2001 № 43)*

*5. Законы и иные нормативные правовые акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Республики Адыгея межреспубликанские и межрегиональные договоры Республики Адыгея не подлежат введению в действие и применению.*

*6. Исключен. – Конституционный закон Республики Адыгея от 23.04.2009 № 250.*

*7. Исключен. – Закон Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239.*

1. После создания в 1991 году Конституционного Суда РФ стали учреждаться конституционные (уставные) суды субъектов РФ. С принятием ФКЗ «О судебной системе РФ»<sup>1</sup> в Российской Федерации сложилась двухуровневая судебная система (федеральные суды и суды субъектов РФ), которая функционирует в рамках общей и арбитражной юрисдикции, Конституционный Суд РФ и аналогичные суды в 17 субъектах РФ, обеспечивающие конституционную законность в Российской Федерации. Регламентация их деятельности определяется Конституцией РФ, ФКЗ «О судебной системе РФ», ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»<sup>2</sup>, ФЗ «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>3</sup>, конституциями (уставами) субъектов РФ, а также специальными законами судов субъектов РФ. Кроме того, Постановления Конституционного Суда РФ, в которых высказываются правовые позиции.

<sup>1</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федеральный закон от 14.03.2002г. № 30-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

<sup>3</sup> О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П<sup>1</sup> суд подтвердил полномочия конституционных (уставных) судов субъектов РФ, которые должны осуществлять общеобязательное толкование конституционных норм, производить проверку нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия конституциям (уставам) субъектов РФ и лишать эти акты юридической силы, если такое их правомочие предусматривается конституциями (уставами) субъектов РФ. В соответствии с правовой позицией, высказанной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 12.04.2002 г. № 9-П<sup>2</sup>, отныне суды общей юрисдикции и арбитражные суды не вправе рассматривать дела на ответственности Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ. Суд общей юрисдикции или Арбитражный суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о противоречии федерального закона Конституции РФ, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке его конституционности; если суд не обратился с подобным запросом, то такой процесс применения этого закона означает, по сути, вторжение в сферу конституционного судопроизводства (ст. 125, ч. 4 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»<sup>3</sup> (ред. от 02.06.2009).

К полномочиям Конституционного Суда РА отнесено разрешение дел о соответствии Конституции РА: законов РА, принятых по вопросам ведения Республики Адыгея или совместного ведения Российской Федерации и Республики Адыгея; нормативных правовых актов Главы РА, Государственного Совета – Хасэ РА; уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов; не вступивших в силу договоров и соглашений, заключаемых между органами государственной власти Республики Адыгея и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; между органами государственной власти Республики Адыгея и органами местного самоуправления; проекта нормативного правового акта или проекта иного решения, предлагаемого для вынесения на референдум Республики Адыгея или местный референдум.

Полномочия Конституционного Суда РА, изложенные в комментируемой норме, получили развитие в Законе РА «О Конституционном Суде РА»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 г. № 9-П // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

<sup>3</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>4</sup> О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

Так, в соответствии ст.ст. 3, 22, 36 названного Закона, в случае обнаружившейся неопределенности в понимании оспариваемых положений в запросе, ходатайстве или жалобе Конституционный Суд РА рассматривает вопросы о соответствии Конституции РА законов и иных нормативных актов, а также не вступивших в силу договоров и соглашений, заключенных между органами государственной власти по предметам ведения Республики Адыгея и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ и органами государственной власти РА и органами местного самоуправления; проекта нормативного правового акта или иного решения, предлагаемого для вынесения на референдум Республики Адыгея или местного самоуправления; кроме того, дает толкование Конституции РА.

Субъектами обращений в Конституционный Суд РА по вопросу проверки конституционности нормативного правового акта могут быть: Глава РА, Государственный Совет – Хасэ РА, депутат Государственного Совета – Хасэ РА, Кабинет Министров РА, Верховный Суд РА, Арбитражный Суд РА, Прокурор РА, представительные органы муниципальных образований, главы муниципальных образований.

Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РА закон, иной нормативный правовой акт, не вступивший в силу договор или соглашение.

Наличие основания к рассмотрению дела еще не достаточно для того, чтобы Конституционный Суд начал конституционное производство. Необходим повод. Поводом является обращение в Конституционный Суд РА в форме запроса со стороны одного из строго ограниченного круга субъектов, перечисленных в п. 1 комментируемой статьи. Наличие повода обязывает Конституционный Суд принять дело к рассмотрению, а наличие основания – рассмотреть его по существу.

Статьей 84 Закона РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея» предусмотрены пределы проверки по данной категории дел. Конституционный Суд устанавливает соответствие Конституции РА нормативных актов органов государственной власти Республики Адыгея, межреспубликанских, межрегиональных договоров и соглашений Республики Адыгея: по содержанию норм; по форме нормативного акта или договора; по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; с точки зрения установленного Конституцией Республики Адыгея разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; с точки зрения установленного Конституцией РА разграничения компетенции между органами государственной власти Республики Адыгея.

**2.** Конституционный Суд Республики Адыгея разрешает споры о компетенции:

- а) между органами государственной власти РА;
- б) между органами государственной власти и органами местного самоуправления РА.

Поводом для обращения в Конституционный Суд РА по данной категории дел является ходатайство о разрешении спора о компетенции. Правом на обращение с таким ходатайством обладает любой из участвующих в споре органов государственной власти Республики Адыгея, органов местного самоуправления. Такое ходатайство является допустимым в случае, если оспариваемая компетенция определяется Конституцией РА; спор не касается вопроса подведомственности дела судам или о подсудности; спор не был или не может быть разрешен иным способом; заявитель

считает издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершение такого действия нарушением установленного Конституцией РА разграничения компетенции между органами государственной власти Республики Адыгея, между органами государственной власти и органами местного самоуправления РА; заявитель ранее обращался к органам государственной власти, местного самоуправления с письменным заявлением о нарушении ими определенной Конституцией РА компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящей в их компетенцию обязанности; в течение месяца со дня получения письменного заявления не были устранены указанные в нем нарушения.

3. Законом РА № 239<sup>1</sup> в п. 3 внесены изменения, когда парламент РА был преобразован из двухпалатного в однопалатный.

Конституционный Суд РА по запросам Главы РА, Государственного Совета – Хасэ РА, представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований Республики Адыгея дает толкование Конституции РА.

В отличие от субъектов конституционных правоотношений, имеющих право на проверку нормативных актов Республики Адыгея на соответствие Конституции РА, с запросом о толковании нормативных положений Конституции РА могут обратиться в суд значительно меньшее количество субъектов. Ими могут быть Глава РА, Государственный Совет – Хасэ РА, представительные органы муниципальных образований и главы муниципальных образований Республики Адыгея.

Толкование Конституции РА, данное Конституционным Судом РА, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления Республики Адыгея, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

4. В п. 4 ст. 101 закрепляется полномочие Конституционного Суда РА, имеющее значение в реальном обеспечении прав и свобод граждан, закрепленных в Основном законе. Данный орган рассматривает дела о конституционности законов РА, иных нормативных правовых актов РА по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Жалобы могут быть индивидуальными и коллективными. Правом обращаться с ними в Конституционный Суд РА обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом РА, иным нормативным правовым актом РА, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в Законе РА. Жалоба на нарушение конституционных прав и свобод допустима при двух условиях: нарушено конституционное право заявителя; при этом закон РА, иной нормативный правовой акт РА был применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе.

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, пользуясь правом законодательной инициативы, Конституционный Суд РА дважды, в 2006 и в 2008 годах, предлагал Государственному Совету – Хасэ РА внести изменения в Основной закон и в Закон РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея», исключив второе ус-

---

<sup>1</sup> О поправках в Конституцию Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 29.07.2004 г. № 239 // Советская Адыгея. 2004. № 156–157.

ловие допустимости жалобы с целью расширения доступа граждан к конституционному правосудию, а также в рамках реализации прав граждан на судебную защиту. Это способствовало бы реализации защиты прав значительного числа лиц, исходя из того, что решения Конституционного Суда по своей природе распространяются на неограниченный круг лиц. Однако подобные изменения не были одобрены законодателем. Вместе с тем, согласно требованиям международных правовых актов, не могут создаваться чрезмерные препятствия гражданам в целях защиты осуществления прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с п. 4 ст. 101 Конституционному Суду РА предоставлено право рассмотрения дел о конституционности закона РА, иного нормативного правового акта РА. Суд при рассмотрении дела, придя к выводу о несоответствии Конституции РА закона РА, иного нормативного правового акта РА, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, может обратиться в Конституционный Суд РА о проверке данного нормативного правового акта РА в форме запроса.

5. В пункте 5 комментируемой статьи определены последствия признания того или иного нормативного акта или его отдельного положения не соответствующим Конституции РА, которые наступают после принятия такого решения Конституционным Судом. Закон РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея» выделяет несколько видов решений, а именно: постановления, которые принимаются по вопросам соответствия Конституции РА законов и иных нормативных правовых актов РА; разрешения споров о компетенции; жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о проверке конституционности нормативных правовых актов РА, примененных или подлежащих применению в конкретном деле; толкования Конституции РА. Все иные решения Конституционного Суда Республики Адыгея, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями.

Все решения Конституционного Суда РА являются окончательными, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после его провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции РА, не вступившие в силу договоры РА не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законом порядке. В случае, если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, непосредственно применяется Конституция РА.

6. Пункт 6 комментируемой статьи исключен Конституционным законом РА № 250<sup>1</sup> в связи с изменением норм Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>2</sup> (в ред. от 17.12.2009). До внесения изменений

<sup>1</sup> О поправках в Конституцию Республики Адыгея: Конституционный закон РА от 23.04.2009 г. № 250 // СЗ РА. 2009. № 4. Ст. 245.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

данный пункт содержал положение, в котором Конституционный Суд РА по запросу Государственного Совета – Хасэ РА давал заключение о наличии оснований для отстранения Главы РА от должности.

7. Положение п. 7 ст. 101 о том, что Конституционный Суд РА рассматривает иные дела, если они не противоречат юридической природе Конституционного Суда РА, было исключено законом РА от 29.07.2004 № 239<sup>1</sup>.

#### *Статья 102*

**1. Конституционный Суд Республики Адыгея состоит из трех судей, которые назначаются на основе равного представительства кандидатов в судьи Конституционного Суда Республики Адыгея от законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.**

*(в ред. Конституционных законов РА от 12.11.2000 № 201, от 07.05.2001 № 4, от 29.07.2004 № 239)*

**2. Полномочия, организация, порядок деятельности и рассмотрение дел в Конституционном Суде Республики Адыгея определяются Конституцией Республики Адыгея и законом Республики Адыгея.**

*(в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)*

1. Конституционный Суд РА состоит из трех судей, которые назначаются на основе равного представительства кандидатов в судьи Конституционного Суда РА от законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти Государственным Советом – Хасэ РА из числа кандидатур, рекомендованных квалификационной коллегией судей РА по предложению: депутатов, депутатских объединений Государственного Совета – Хасэ РА; Главы РА; Верховного Суда РА сроком на 12 лет, предельный возраст пребывания в должности – 65 лет.

В большинстве субъектов Российской Федерации, где созданы конституционные (уставные) суды, их численный состав насчитывает от 5 до 7 судей. Сделано это не случайно. При осуществлении конституционного судопроизводства непрерывную работу суда затрудняют случаи отстранения судьи Конституционного Суда от участия в рассмотрении дела, самоотвода, отставки судьи, командировки судьи, болезни и др.

Исходя из того, что Конституционный Суд Республики Адыгея в 2000 году был преобразован из Конституционной Палаты Республики Адыгея, по мере развития общества и республиканских структур при необходимости, возможно, будет пересмотрена в будущем редакция комментируемой нормы.

2. Полномочия, организация и порядок деятельности Конституционного Суда Республики Адыгея определяются Конституцией Республики Адыгея. Пункт 1 ст. 6 Конституции РА устанавливает, что Конституция РФ, федеральные законы имеют верховенство и прямое действие. Это означает, что в предусмотренных Основным законом случаях Конституция Республики Адыгея отдает приоритет действию федеральных законов.

---

<sup>1</sup> О поправках в Конституцию Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 29.07.2004 г. № 239 // СЗ РА. № 7. 2004. Ст. 404.

Кроме того, полномочия, организация, порядок деятельности и рассмотрение дел в Конституционном Суде РА определены в Законе РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 06.11.2008), где детально изложены положения, которыми необходимо руководствоваться при осуществлении конституционного судопроизводства.

Структура и организация деятельности Конституционного Суда РА изложена в ст.ст. 22–28 названного Закона, а также в Регламенте Конституционного Суда Республики Адыгея, который определяет основные положения и порядок внутренней деятельности суда.

Основные принципы конституционного судопроизводства – независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон – изложены в ст.ст. 25–35 Закона.

Поводы и основания к рассмотрению дел, общие требования к обращению, прилагаемые документы к обращению, порядок оплаты госпошлины изложены в ст.ст. 36–39 Закона.

Условия предварительного рассмотрения, принятия обращения, отказа в принятии обращения и отзыва обращения изложены в ст.ст. 40–44 Закона.

Процедурные вопросы при рассмотрении дел в Конституционном Суде Республики Адыгея изложены в ст.ст. 45–70 Закона.

### *Статья 103*

***Решение Конституционного Суда Республики Адыгея, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.***

***(статья 103 в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)***

Конституционное установление о том, что решение Конституционного Суда РА, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом, – важная гарантия обеспечения принципа разделения властей, которое соответствует только природе конституционной юрисдикции.

Данное положение направлено на повышение ответственности органов государственной власти при принятии ими правовых актов, которые должны исходить из того, что если изданные ими правовые акты окажутся предметом рассмотрения в Конституционном Суде РА, то этот Суд вынесет такое решение, которое уже нельзя будет оспорить и пересмотреть ни в самом Конституционном Суде РА, ни в каком-либо другом органе. На сегодняшний день пересмотр решений Конституционного Суда предусмотрен в Республике Бурятия.

Кроме того, принцип окончательности, как справедливо утверждают ученые-правоведы, является важным условием сохранения стабильности и последовательности правового регулирования, а также является дополнительной гарантией независимости суда.

---

<sup>1</sup> О Конституционном Суде РА: Закон Республики Адыгея от 17.06.1997 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

В Постановлении от 11.04.2000 г. № 6-П<sup>1</sup> Конституционный Суд РФ установил, что конституционные (уставные) суды субъектов Федерации могут быть наделены полномочиями по проверке соответствия федеральному закону законов субъектов РФ. Это положение позволяет судам субъектов РФ произвести всесторонний анализ оспариваемых положений исходя из установлений, закрепленных в федеральном и региональном законодательстве.

Вместе с тем в целом конституционная (уставная) юстиция субъектов РФ сегодня переживает не лучшие времена.

Несмотря на то, что ученые и практикующие юристы в последние два десятилетия едины во мнении о неоспоримости преимуществ конституционной юрисдикции в силу того, что в судебной системе РФ нет иного органа, правомочного проверять соответствие нормативных правовых актов Основному закону субъекта РФ и в случае их неконституционности лишать их юридической силы. Только орган конституционного контроля вправе производить толкование норм конституции (уставов) субъекта РФ и давать заключения о возможности и невозможности пересмотра раздела I Основ конституционного строя. Государство, развивающееся по демократическому пути, немислимо без обеспечения верховенства и прямого действия конституции, без наличия механизма разделения властей, в котором орган конституционного надзора выполняет роль арбитра. К сожалению, созданию новых судов и развитию существующих серьезно мешает правовая неопределенность, отсутствие политической воли в масштабе всей страны. Действующее законодательство не разрешает проблему взаимоотношений существующих юрисдикций. Более того в ряде случаев суды разных юрисдикций наделяются «конкурирующей» компетенцией. О чем справедливо отмечает Ж.И. Овсепян, конкуренция судов «стала выглядеть не только как соотношение специализированных и неспециализированных судов, но и как конкуренция федеральных судов и судов субъектов РФ...»<sup>2</sup>.

Для развития молодой конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ требуется хотя бы реализовать нормативные установления конституций (уставов) 56 субъектов РФ и предписания уже изданных законов, создать эти суды субъектов РФ и разграничить полномочия между имеющимися юрисдикциями. Передать конституционным (уставным) судам РФ полномочия, не противоречащие их юридической природе. Эта работа – во многом научно-исследовательская, аналитическая, требующая изучения не только отечественного, но и зарубежного законодательного правоприменительного и доктринального опыта, а также общепризнанных принципов и норм международного права.

Суды общей юрисдикции, арбитражные суды и конституционные (уставные) суды субъектов РФ должны рассматривать вопросы, соответствующие юридической природе каждой из названных юрисдикций.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: Постановление КС РФ от 11.04.2000 г. № 6-П // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

<sup>2</sup> Становление конституционных уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000). – М.: ИКЦ, 2001. С. 25.

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды, по своей сути, не должны заниматься проверкой абстрактного нормоконтроля. Их природе соответствует конкретный нормоконтроль. В силу ст. 125 (п. «а», «б») Конституции РФ абстрактный нормоконтроль осуществляют Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Ведь так изначально и задумывалось, и в этом случае полномочия юрисдикций не дублируются и не конкурируют друг с другом, а взаимно дополняют. При этом все обеспечены работой в соответствии со своей специализацией, и тем самым реализуется конституционная норма: «Судебная власть осуществляется в формах конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства».

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия<sup>1</sup>» (в ред. от 06.02.2007) обратил внимание на особенности применения непосредственно Конституции при разрешении конкретных дел судами общей юрисдикции.

Виды решений Конституционного Суда РА, порядок принятия, требования, предъявляемые к решениям, изложение решения, провозглашение, юридическая сила и т.д. установлены в гл. 8 Закона РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея»<sup>2</sup>.

#### *Статья 104*

***1. Судьей Конституционного Суда Республики Адыгея может быть гражданин Российской Федерации, соответствующий требованиям, предъявляемым законом к кандидату на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.***

***2. Отбор кандидатов на должность судьи Конституционного Суда Республики Адыгея осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, законом Республики Адыгея.***

***(статья 104 в ред. Закона РА от 29.07.2004 № 239)***

1. Требования к кандидату на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ устанавливаются Законом РФ «О статусе судей в РФ»<sup>3</sup> (в ред. от 28.11.2009). В соответствии со ст. 4 вышеназванного Закона судьей конституционного (уставного) суда субъекта РФ может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж по юридической специальности не менее 5 лет. Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи федерального суда и суда субъекта РФ, одинаковы. В предыдущей редакции комментируемая статья содержала иные требования к кандидату на должность судьи Конституционного Суда

<sup>1</sup> О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

<sup>2</sup> О Конституционном Суде РА: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

<sup>3</sup> О статусе судей в РФ: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1792.

Республики Адыгея, а именно: им мог быть гражданин, достигший возраста 35 лет, имеющий высшее юридическое образование и опыт работы по юридической специальности не менее 10 лет, что было обусловлено сложностью, ответственностью и необходимостью иметь большой жизненный опыт при рассмотрении такого рода дел.

2. Конституционное развитие комментируемой нормы закреплено в главе 2 «Статус судьи Конституционного Суда Республики Адыгея» Закона РА «О Конституционном Суде Республики Адыгея»<sup>1</sup> (в ред. от 06.11.2008). Отбор кандидатов на должность судьи Конституционного Суда Республики Адыгея осуществляется на конкурсной основе.

В случае открытия вакансии на должность судьи Конституционного Суда Председатель Конституционного Суда РА сообщает об этом в квалификационную коллегия судей Республики Адыгея в срок не позднее десяти дней со дня открытия вакансии.

Согласно ст. 8.1 Закона РА «О Конституционном Суде РА» любой гражданин Российской Федерации, достигший возраста двадцати пяти лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет и не имеющий заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, вправе сдать квалификационный экзамен на должность судьи Конституционного Суда, обратившись в экзаменационную комиссию с заявлением и приложив к нему необходимые документы.

Экзаменационная комиссия не вправе отказать в приеме квалификационного экзамена гражданину, представившему документы (или их копии).

После сдачи квалификационного экзамена гражданин, соответствующий требованиям к претенденту на должность судьи Конституционного Суда, вправе обратиться в квалификационную коллегия судей Республики Адыгея с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи Конституционного Суда РА.

По результатам рассмотрения заявлений всех граждан, претендующих на должность судьи Конституционного Суда Республики Адыгея, итогов проверки достоверности документов и сведений, указанных в ч. 8 настоящей статьи, и с учетом результатов квалификационного экзамена квалификационная коллегия судей Республики Адыгея принимает решение о рекомендации на должность судьи Конституционного Суда РА всех претендентов, соответствующих требованиям федерального закона. Данное решение направляется субъектам права выдвижения кандидатов на должность судьи Конституционного Суда Республики Адыгея.

#### *Статья 105*

***Мировым судьей Республики Адыгея может быть гражданин Российской Федерации, соответствующий требованиям, предъявляемым федеральным законом к кандидату на должность мирового судьи.***

***(в ред. Законов РА от 29.07.2004 № 239, от 11.12.2006 № 41)***

---

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости Государственного Совета – Хасэ РА. 1996. № 6.

Комментируемая статья, устанавливающая, что мировым судьей Республики Адыгея может быть гражданин Российской Федерации, соответствующий требованиям, предъявляемым федеральным законом к кандидату на должность судьи, является отсылочной нормой. Исходя из единого статуса судей Российской Федерации, вопросы, регулирующие требования к кандидату на должность мирового судьи, разрешаются исключительно федеральным законодательством.

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 28.11.2009) устанавливает четыре основных требования, предъявляемых к кандидатам:

1. Гражданство Российской Федерации.
2. Минимальный возраст – двадцать пять лет.
3. Наличие высшего юридического образования.
4. Стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Каждый гражданин Российской Федерации, отвечающий вышеуказанным требованиям и не имеющий заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, вправе претендовать на должность судьи.

Комментируемые ст.ст. 103, 104 являются одним из элементов, раскрывающих сущность федеративного государства и одновременно закрепляющих самостоятельность субъекта Российской Федерации в формировании собственной подсистемы судебной власти.

Требования к лицам, назначенным на судебские должности, получили свое конституционное закрепление в ст. 119 Конституции РФ, а возможность предъявления дополнительных требований к судьям судов Российской Федерации может быть определена Федеральным законом.

## ГЛАВА 8. ПРОКУРАТУРА РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ

### *Статья 106*

**1. Исключен. – Закон РА от 11.12.2006 № 41.**

**2. Полномочия, организация и порядок деятельности Прокуратуры Республики Адыгея определяются федеральным законом.**

1. Пункт 1 ст. 106 исключен Законом РА «О поправках в Конституцию Республики Адыгея»<sup>2</sup> в связи с тем, что деятельность Прокуратуры РА, входящей в систему Прокуратуры РФ с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и подчинением Генеральному прокурору РФ, регулируется правоотношениями, относящимися к ведению РФ.

2. Деятельность Прокуратуры РА регламентируется Федеральным Законом «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup> (в ред. от 28.11.2009). Согласно ст. 1

<sup>1</sup> О статусе судей в РФ: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1278.

<sup>2</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон Республики Адыгея от 11.12.2006 г. № 41 // СЗ РА. 2006. № 12. Ст. 627.

<sup>3</sup> О прокуратуре РФ: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 8. Ст. 366.

названного Закона прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

Впервые в структуре управления Адыгейской автономной области органы прокуратуры были образованы Постановлением Пленума Кубано-Черноморского окружного Горского исполкома от 10.08.1922 г. в качестве отдела Черкесского (Адыгейского) облисполкома. Областной прокурор, его заместитель и помощники систематически принимали активное участие в заседаниях исполкома, Пленумах Президиума и нередко выступали с докладами. Райисполкомам, сельсоветам предписывалось согласовывать с прокуратурой постановления и распоряжения, принимать решительные меры против нарушителей.

В связи с тем, что на территории Республики Адыгея функционируют специализированные прокуратуры, считаем необходимым ознакомить читателей с их деятельностью. Неотъемлемой частью прокуратуры России являются специализированные прокуроры, к которым относятся, в частности, транспортные прокуроры.

Их создание обусловлено, прежде всего, необходимостью осуществления функций прокуратуры в специфических сферах правовых отношений, не зависящих от территориального деления страны (железнодорожный, водный, морской транспорт). В этих сферах организуются и действуют хозяйственные и государственно-правовые структуры, закономерности формирования и функционирования которых непосредственно не связаны федеративным устройством и административно-территориальным делением. Приказом Генерального прокурора РФ от 27.04.2007 г. № 70 с июня 2007 года образована Южная транспортная прокуратура, которая дислоцируется в городе Ростове-на-Дону, имеет подразделения в городах Краснодаре и Саратове и в пределах территории Республики Адыгея. Южная транспортная прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности железнодорожного, воздушного, водного транспорта и в таможенной сфере. Кроме того, на территории Республики Адыгея дислоцируется Военная прокуратура Северо-Кавказского округа, регламентация его деятельности установлена Разделом VI, устанавливающим особенности организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры, закрепленной в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

#### *Статья 107*

***Прокурор Республики Адыгея назначается на должность Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея и Главой Республики Адыгея.***

***(в ред. Закона Республики Адыгея от 29.07.2004 № 239, Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)***

В соответствии с ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> прокурор Республики Адыгея назначается Генеральным прокурором РФ.

Кандидатура Прокурора РА представляется представителем Прокуратуры РФ Государственному Совету – Хасэ РА и Главе РА.

В соответствии со ст. 128 Регламента Государственного Совета – Хасэ РА определяется порядок принятия решения о даче согласия на назначение прокурора Республики Адыгея и направление решения Главы Республики Адыгея.

Предварительное рассмотрение кандидатуры на должность прокурора РА осуществляется комитетом по законодательству, законности и вопросам местного самоуправления. Комитет по результатам рассмотрения рекомендует Государственному Совету – Хасэ РА дать согласие или отказать в даче согласия на назначение кандидата на должность прокурора Республики Адыгея.

Затем следует обсуждение вопроса на заседании Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, начинается с выступления должностного лица, осуществляющего представление Государственному Совету – Хасэ РА указанной кандидатуры на должность прокурора РА.

После этого председатель комитета по законодательству, законности и вопросам местного самоуправления сообщает о результатах рассмотрения кандидатуры на заседании комитета.

Кандидат отвечает на вопросы депутатов. С согласия большинства присутствующих на заседании Государственного Совета – Хасэ РА депутатов обсуждение кандидатуры может не проводиться.

На заседании Государственного Совета – Хасэ РА по кандидатуре на должность прокурора РА может выступить представитель Главы РА.

После обсуждений по представленной кандидатуре Государственный Совет – Хасэ РА принимает постановление о даче согласия на назначение кандидата на должность прокурора РА большинством голосов от числа избранных депутатов.

Постановление Государственного Совета – Хасэ РА направляется Главе РА в течение двух календарных дней.

---

<sup>1</sup> О прокуратуре РФ: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 8. Ст. 366.

---

## РАЗДЕЛ IV

# ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### ГЛАВА 9. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ И ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ

#### *Статья 108*

*Конституция Республики Адыгея вступает в силу со дня ее официального опубликования.*

В комментируемой ст. 108 Конституции Республики Адыгея регламентируется порядок вступления в силу Конституции. Согласно п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> порядок обнародования конституции субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией субъекта Российской Федерации. При этом п. 5 ст. 8 вышеназванного Федерального закона закрепляет положение о том, что конституция и закон субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Ст. 108 Конституции Республики Адыгея устанавливает, что Конституция Республики Адыгея вступает в силу и приобретает юридическое значение со дня ее официального опубликования, то есть с 10.03.1995 года.<sup>2</sup>

#### *Статья 109*

*Изменения и дополнения Конституции Республики Адыгея принимаются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в форме конституционных законов Республики Адыгея.*

*(в редакции Конституционного закона от 07.07.2003 № 152, Закона РА от 03.05.2007 № 73)*

Комментируемая статья регламентирует порядок принятия изменений и дополнений в Конституцию Республики Адыгея. Данная статья изменялась дважды. В изначальной редакции Конституции от 1995 года она устанавливала, что изменения и дополнения в Конституцию Республики Адыгея принимаются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в форме конституционных законов, которые принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея. 1995. № 16.

числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Конституционным законом Республики Адыгея от 7 июля 2003 года № 152 «О поправках в главу 4 и статью 109 Конституции Республики Адыгея»<sup>1</sup> редакция комментируемой статьи была изменена: «Изменения и дополнения Конституции Республики Адыгея принимаются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в форме законов о поправках в Конституцию Республики Адыгея». Данная редакция была призвана упорядочить прохождение законопроектов уже в двухпалатном парламенте, которым являлся Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея с 2003 года. Однако 03.05.2007 г. Законом Республики Адыгея № 73 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Адыгея»<sup>2</sup> законодатель фактически вернул изначальную редакцию комментируемой статьи, установив, что изменения и дополнения Конституции Республики Адыгея принимаются Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в форме конституционных законов Республики Адыгея.

Определение конституционному закону законодатель дает не в этой статье, как в прежней редакции, а отсылает правоприменителя к п. 2.1 ст. 70 Конституции Республики Адыгея, который императивно устанавливает, что поправки к Конституции Республики Адыгея вносятся только в форме конституционного закона, который принимается большинством, не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов (п. 1 ст. 72 Конституции Республики Адыгея).

Конституционный закон, обозначенный Конституцией Республики Адыгея как особый вид нормативных актов, отсутствует в перечне нормативных актов федерального законодательства, регламентирующего деятельность законодательных органов субъектов РФ, что, возможно, свидетельствует о противоречии данной статьи Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup> от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ. Также ст. 5 названного закона определяет, что законодательные (представительные) органы государственной власти принимают конституции, законы, а также перечень вопросов, которые регламентируются только законами. В этом перечне принятия поправок законом нет. Ст. 7 данного закона устанавливает, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Следовательно, понимая, что конституция и поправки к ней есть особый вид законов, законодателю просто необходимо выделить такие законы, принимаемые в вышеназванном порядке, установленном федеральным законом. Это соответствовало бы правовой чистоте нормативных актов субъектов РФ.

<sup>1</sup> О поправках в главу 4 и статью 109 Конституции РА: Конституционный закон Республики Адыгея от 7 июля 2003 года № 152 // Собрание законодательства РА. 2003. № 7.

<sup>2</sup> О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РА: закон Республики Адыгея № 73 // Собрание законодательства РА. 2002. № 6.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

*Статья 110*

**1. Предложения об изменении Конституции Республики Адыгея могут вносить в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея:**

**а) не менее одной шестой части от установленного числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея;**

**(п. «а» в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 16.07.2003 № 161)**

**б) исключен. – Конституционный закон Республики Адыгея от 16.07.2003 № 161;**

**в) Глава Республики Адыгея;**

**(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 20.04.2011 № 1)**

**з) Конституционный Суд Республики Адыгея.**

**(в ред. Конституционного закона Республики Адыгея от 12.11.2000 № 201)**

**д) представительные органы местного самоуправления Республики Адыгея – по вопросам их ведения.**

**(п. «д» введен Конституционным законом Республики Адыгея от 10.04.2002 № 60)**

**2. Положения раздела I Конституции Республики Адыгея могут быть пересмотрены Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея при наличии положительного заключения Конституционного Суда Республики Адыгея.**

**(п. 2 введен Конституционным законом Республики Адыгея от 10.04.2002 № 60)**

1. Комментируемая статья определяет субъекты, наделенные правом законодательной инициативы по внесению поправок в Конституцию Республики Адыгея. В данную статью также включено несколько поправок, в целом они носили позитивный характер. В редакции Конституции Республики Адыгея 1995 года п. 1 данной статьи был изложен в следующей редакции: «Предложения об изменении Конституции Республики Адыгея могут вносить в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея: а) не менее одной трети депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея; б) Президент Республики Адыгея; в) Конституционный Суд Республики Адыгея». Последующие поправки в данную статью были вызваны изменением в политической структуре республики, поскольку законодательный орган в 2003 году был преобразован в двухпалатный парламент, что повлекло и изменения в процедуре принятия законов.

Так, Конституционным законом от 06.06.2001 г. № 13 в п. 1 комментируемой статьи были введены подп. подп. «а» и «б», которые наделили правом законодательной инициативы по внесению поправок в Конституцию одну треть депутатов Парламента, Совета представителей и Совета республики. Помимо этого, законодатель в данной статье расширил круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, добавив подп. «д» следующего содержания: «...представительные органы местного самоуправления Республики Адыгея – по вопросам их ведения».

Показательно, что законодатель внес данную поправку из политических соображений, а не юридического разума. Ранее указанные субъекты обладали мощным юридическим потенциалом, которые могут подготовить поправки в Основной закон республики, что отсутствует в представительных органах местного самоуправления.

О политическом характере данной поправки свидетельствует и тот факт, что круг лиц, имеющих право выступать с предложением об изменении Конституции Республики Адыгея, гораздо уже круга субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, определенных п. 1 ст. 71 Конституции Республики Адыгея. Так, из этого перечня в комментируемой статье не упоминается Кабинет Министров Республики Адыгея, Центральная избирательная комиссия Республики Адыгея. Безусловно, это правильное исключение, так как данные органы наделены строгими полномочиями, определенными Конституцией Республики Адыгея.

Конституционным законом Республики Адыгея от 13.07.2003 г. № 161 при возвращении к однопалатному парламенту подп. «а» был изложен в нынешней редакции: «...не менее одной шестой части от установленного числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея», подп. «б» исключен, поскольку потерял юридический смысл существования.

2. Конституционным законом Республики Адыгея от 10.04.2002 г. № 6 «О поправках в ст.ст. 110, 111, 112 гл. 9 Конституции Республики Адыгея»<sup>1</sup> в комментируемую статью был введен п. 2, который определил, что положения раздела I «Основы конституционного строя» Конституции Республики Адыгея могут быть пересмотрены Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея при наличии положительного заключения Конституционного Суда Республики Адыгея. Подобный факт определен особым статусом Конституции Республики Адыгея и утверждением незыблемости основных принципов построения субъекта Российской Федерации – Республики Адыгея.

Так, Конституционный Суд по запросу Президента Республики Адыгея о пересмотре отдельных положений первого раздела Конституции Республики Адыгея в своем Заключении от 7 августа 2000 года одобрил инициативу Президента Республики Адыгея о пересмотре положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 6, ст. 11 и взаимосвязанных с ним положений раздела I Конституции Республики Адыгея.

Конституционный Суд Республики Адыгея 19 апреля 2001 года по запросу Президента Республики Адыгея по проекту Конституционного закона Республики Адыгея «О поправках к разделу I Конституции Республики Адыгея» также вынес положительное заключение о пересмотре положений п. 3 ст. 7, п. 3 ст. 13 раздела I Конституции Республики Адыгея.

Конституционный Суд 6 июня 2006 года опять-таки по запросу Президента Республики Адыгея с просьбой одобрить пересмотр положений п. 3 ст. 2, п. 4 ст. 7 раздела I Конституции Республики Адыгея дал положительное заключение о пересмотре вышеперечисленных положений раздела.

Конституционный Суд Республики Адыгея 17 июля 2007 года по запросу Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея рассмотрел вопрос о пересмотре положений п. 4 ст. 9 раздела I Конституции Республики Адыгея. В запросе Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея обосновал свое решение тем, что подп. 4 ст. 9 раздела I Конституции Республики Адыгея установлен запрет на образование и деятельность общественных объединений, цели и задачи которых направ-

---

<sup>1</sup> О поправках в статьи 110, 111, 112 главы 9 Конституции РА: Конституционный закон Республики Адыгея от 10.04.2002 г. № 6 // Собрание законодательства РА. № 4. 2002.

лены на насильственное применение основ конституционного строя и нарушение целостности Республики Адыгея и Российской Федерации, подрыв их безопасности, создание не предусмотренных Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Адыгея, федеральными законами и законами Республики Адыгея структур власти, вооруженных формирований, разжигания социальной, национальной и религиозной розни, включая пропаганду исключительности и любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности. Конституционный Суд не согласился с данной позицией заявителя и в своем заключении указал, что содержащаяся в п. 4 ст. 9 Конституции Республики Адыгея формулировка о целях общественных объединений, наличие которых делает их неконституционными, является предупредительной нормой института недопущения создания и деятельности общественного объединения на территории Республики Адыгея. Основаниями для запрета являются не отдельные нарушения конституционных норм (ибо в данном случае, если таковые имеются, влечет установленную уголовным, гражданским, административным законодательством ответственность физических лиц), а публично-правовой характер деятельности общественных объединений.

Основываясь на данных правовых выводах, Конституционный Суд Республики Адыгея не дал согласия на пересмотр положений п. 4 ст. 9 раздела I Конституции Республики Адыгея, при этом в п. 2 Заключения Конституционный Суд указал, что положения комментируемого пункта должны применяться всеми представительными, исполнительными и судебными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами, гражданами и их объединениями в том понимании, которое изложено в Заключении Конституционного Суда Республики Адыгея от 17 июля 2007 года.

#### *Статьи 111–112*

#### ***Исключены (Конституционный закон РА от 10.04.2002 № 60).***

Отдельные положения названных статей в предыдущей редакции Основного закона вошли с некоторыми изменениями в тексты других статей Конституции Республики Адыгея. Положения п. 3 ст. 111 предыдущей редакции Конституции – «предложение о внесении изменений и дополнений в раздел I Конституции Республики Адыгея вносятся путем принятия конституционного закона тремя четвертями голосов от общего числа депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея не ранее шести месяцев после внесения соответствующего предложения» – в текст действующей Конституции не вошли.

## ГЛАВА 10. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

***1. Законы и другие нормативные правовые акты, действовавшие на территории Республики Адыгея до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Республики Адыгея.***

**2. Глава Республики Адыгея осуществляет установленные настоящей Конституцией полномочия до истечения срока, на который он был избран.**

**3. Выборы Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея первого созыва проводятся по истечении сроков полномочий депутатов Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея. До начала работы избранного в соответствии с настоящей Конституцией Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея его полномочия осуществляет Законодательное Собрание – Хасэ Республики Адыгея.**

**4. Совет народных депутатов города, района осуществляет полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией, в течение срока, на который он был избран.**

*(в ред. Конституционного закона РА от 15.12.2000 № 219)*

**5. Кабинет Министров – Правительство Республики Адыгея до формирования Кабинета Министров в порядке, предусмотренном Конституцией Республики Адыгея, приобретает права, обязанности и ответственность, установленные Конституцией Республики Адыгея. Кандидатуры должностных лиц, указанных в подпункте «п» статьи 70 Конституции Республики Адыгея, подлежат согласованию с Законодательным Собранием (Хасэ) – Парламентом Республики Адыгея в течение месяца со дня вступления в силу настоящей Конституции.**

**6. После вступления в силу Конституции Республики Адыгея судьи всех судов Республики Адыгея сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны.**

**7. Прокурор Республики Адыгея, находящийся в должности на день вступления в силу настоящей Конституции, осуществляет свои полномочия до истечения срока, на который он назначен.**

**8. До приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации сохраняется прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления.**

**9. Исключен. – Конституционный закон РА от 15.04.2002 № 63.**

Законом Верховного Совета РСФСР от 03.07.1991 № 1535-1 «О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР»<sup>1</sup> Адыгейская автономная область была преобразована в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР. Этим же Законом были назначены выборы в Верховный Совет Советской Социалистической Республики Адыгея в порядке и сроки, установленные Президиумом Верховного Совета РСФСР (п. 2 Закона), и п. 3 этого же Закона дано поручение избранному Верховному Совету Советской Социалистической Республики Адыгея подготовить и принять конституцию (основной закон) республики.

<sup>1</sup> О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР: Закон Верховного Совета РСФСР от 03.07.1991 № 1535-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930.

Таким образом, правом законоотворчества республика обладала с 1991 года, т.е. с момента ее преобразования. Это право было дано не только вышеназванным законом, но и действовавшей ранее Конституцией (Основным законом) РСФСР, утвержденной Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда Советов от 21 января 1937 года (в ред. от 11.12.1975), ее ст.ст. 20, 21. Ст. 56 Конституции РСФСР определяла, что Верховные Советы республик являлись единственными законодательными органами. Однако следует отметить, что избранный Верховный Совет Республики Адыгея в 1991 году занялся не только подготовкой конституции, как было обозначено вышеназванным Законом, но и приступил к нормальной законотворческой деятельности. С 1991 по 1995 годы (до момента принятия Конституции Республики Адыгея) Верховный Совет Республики Адыгея принял ряд законов, направленных на определение государственности Республики Адыгея, решение ее социальных и многих других проблем, например, такие законы Республики Адыгея, как «О Государственном флаге Республики Адыгея» от 24.03.1992 г. № 1–1; «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Адыгея и других актов, принятых Верховным Советом Республики Адыгея и ее Президиумом» от 15.09.1992 г. № 65-1; «О статусе народного депутата Верховного Совета Республики Адыгея» от 11.09.1992 г. № 51-1 и другие.

Таким образом, к моменту принятия Конституции Республики Адыгея была создана определенная законодательная база, которую необходимо было привести в соответствие с Конституцией Республики Адыгея. Для этого необходим определенный период, который не прекращал бы юридической легитимности тех нормативно-правовых актов, которые были приняты в республике в период с 1991 по 1995 годы.

С этой целью законодатель республики и ввел в Конституцию Республики Адыгея гл. 10 «Переходные положения», которая не обозначена статьями, а сразу пунктами.

1. П. 1 комментируемой гл. 10 устанавливает, что ранее принятые законы и иные нормативные правовые акты (указы Главы, постановления Кабинета Министров), действовавшие на территории Республики Адыгея до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей принятой Конституции.

Данные установления определяются п.п. 2, 3 ст. 6 Конституции, в которых Конституция обладает высшей юридической силой по отношению ко всем иным нормативно-правовым актам (за исключением федеральных актов).

2. П.п. 2, 3, 4 комментируемой гл. 10 юридически легализуют срок полномочий, на который были избраны Глава Республики Адыгея, Парламент Республики Адыгея и депутаты местных органов самоуправления, до вступления в силу Конституции Республики Адыгея.

3. Комментируемый п. 5 указанной главы определяет порядок функционирования исполнительного органа власти – Кабинета Министров – Правительства Республики Адыгея до формирования его в установленном ст. 85 Конституции порядке. Новое формирование будет осуществлено вновь избранным Главой Республики Адыгея. Но до истечения срока его полномочий данный пункт определяет, что Кабинет Министров – Правительство Республики Адыгея приобретает все права, обязанности и ответственность сразу же после вступления Конституции Республики Адыгея в

силу, однако в течение месяца Глава Республики Адыгея обязан внести в Законодательное Собрание – Хасэ Республики Адыгея на согласование кандидатуры, предусмотренные подп. «п» п. 1 (ныне подп. «г» п. 4) ст. 70 Конституции Республики Адыгея, в частности: Премьер-министра, министра финансов, министра экономики, министра сельского хозяйства и министра социального развития.

4. П.п. 6, 7, 8 комментируемой гл. 10 также определяют юридический статус должностных лиц правоохранительной системы республики.

В частности, комментируемым п. 6 устанавливается, что после вступления в силу Конституции Республики Адыгея судьи районных, городских судов Республики Адыгея, избранные и наделенные полномочиями в порядке ст. 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>1</sup> и Законом Республики Адыгея «О порядке наделения полномочиями судей Республики Адыгея»<sup>2</sup>, сохраняют свой статус. Названные нормативные акты определяли, что судьи судов Республики Адыгея избираются представительным органом государственной власти Республики Адыгея и наделяются полномочиями в соответствии с вышеназванным республиканским законом. Данный порядок был отменен Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

П. 7 устанавливается, что переназначение прокурора республики не происходит до истечения срока, на который он был избран в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup> (в ред. Федерального закона от 17.11.1995 г. № 168-ФЗ), его ст. 13 определяет, что прокурор субъекта РФ назначается на должность сроком 5 лет Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В Республике Адыгея, согласно п. «с» ст. 78 Конституции Республики Адыгея, Глава Республики Адыгея совместно с Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея принимает решение о даче согласия на назначение прокурора Республики Адыгея.

Предписания п. 8 комментируемой главы ранее корреспондировались с п. 2 ст. 22 Конституции Республики Адыгея, который устанавливал, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (в ред. Конституции Республики Адыгея от 10 марта 1995 года).

Законом Республики Адыгея «О поправках в Конституцию Республики Адыгея»<sup>5</sup> данный пункт исключен, так как противоречит п. «о» ст. 71 Конституции Российс-

<sup>1</sup> О статусе судей в РФ: Закон РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

<sup>2</sup> О порядке наделения полномочиями судей РА: Закон РА от 1.03.1994 г. № 54-1 // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1994. № 4.

<sup>3</sup> О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»: Федеральный закон от 21.06.1995 г. № 91-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2399.

<sup>4</sup> О прокуратуре РФ: Федеральный закон (в ред. Федерального закона от 17.11.1995 г. № 168-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>5</sup> О поправках в Конституцию РА: Закон Республики Адыгея от 11.12.2006 г. № 41 // Собрание законодательства РА. 2006. № 12.

кой Федерации, устанавливающему, что уголовно-процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Однако комментируемый п. 8 не был исключен из текста, тем самым республиканский законодатель создал так называемую юридическую профанацию, т.е. бесполезность предписания или пустоту нормы.

5. В комментируемой гл. 10 п. 9 исключен, ранее его редакция предусматривала применение положения п. 1 ст. 76 Конституции Республики Адыгея – требование знания двух языков (адыгейского и русского) для кандидата в Президенты Республики Адыгея – и предписывала, что данное требование вступает в силу по истечении 10 лет со дня принятия Конституции, то есть по мере создания нормальных условий, обеспечивающих возможность изучения и использования населением Республики Адыгея государственных языков Республики Адыгея. Конституционным законом Республики Адыгея «О поправках в статью 76 и главу 10 Конституции Республики Адыгея»<sup>1</sup> из п. 1 ст. 76 были исключены слова «...свободно владеющим государственными языками Республики Адыгея», т.е. законодатель исключил требование к кандидату в Президенты Республики Адыгея владения двумя (адыгейским и русским) языками и установил владение одним государственным языком – русским.

---

<sup>1</sup> О поправках в статью 76 и главу 10 Конституции РА // Конституционный закон РА от 15.04.2002 г. № 63 // Собрание законодательства РА. 2002. № 4.

**ЗАКОН РСФСР от 3 июля 1991 г.****«О преобразовании Адыгейской автономной области  
в Советскую Социалистическую Республику Адыгея  
в составе РСФСР»**

В соответствии с решением областного Совета народных депутатов Адыгейской автономной области, руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и Конституцией РСФСР, Верховный Совет РСФСР постановляет:

**Статья 1.** Преобразовать Адыгейскую автономную область в существующих границах в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР.

**Статья 2.** Назначить выборы в Верховный Совет Советской Социалистической Республики Адыгея в порядке и сроки, установленные Президиумом Верховного Совета РСФСР.

**Статья 3.** Верховному Совету Советской Социалистической Республики Адыгея подготовить и принять Конституцию (Основной Закон) республики в соответствии с Конституцией РСФСР и Декларацией о государственном суверенитете РСФСР.

**Председатель ВС РСФСР**

**Б.Н. Ельцин**

*Москва,  
Дом Советов РСФСР,  
3 июля 1991 г.*

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**Верховного Совета Республики Адыгея**

**О комиссии по подготовке проекта**  
**Конституции Республики Адыгея**

В соответствии с Законом РСФСР «О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР» и для подготовки проекта Конституции Республики Адыгея Верховный Совет Республики Адыгея

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Образовать комиссию по подготовке проекта Конституции Республики Адыгея (Конституционную комиссию) в следующем составе:

- Тлеуж А.Х. – Председатель Верховного Совета Республики Адыгея, председатель комиссии
- Радченко А.А. – Зам. Председателя Верховного Совета Республики Адыгея, зам. председателя комиссии
- Беретарь Т.А. – Председатель комитета по законодательству Верховного Совета Республики Адыгея, секретарь комиссии

Члены комиссии:

- Аннин С.Н. – Директор Ханского консервного завода, председатель комитета Верховного Совета Республики Адыгея по бюджетно-финансовым вопросам
- Беджанов М.В. – Председатель республиканского комитета по печати и информации, генеральный директор издательско-полиграфического и книготоргового производственного объединения «Адыгея»
- Дорофеев А.А. – Председатель комитета Верховного Совета Республики Адыгея по делам военнослужащих, инвалидов, ветеранов войны и труда
- Зинюхин В.В. – Председатель комитета Верховного Совета Республики Адыгея по промышленности, строительству, связи, жилищно-коммунальным и бытовым вопросам
- Зехов А.Г. – Начальник отдела внутренних дел Кошехабльского района

- Козменко Г.Г. – Председатель комитета Верховного Совета Республики Адыгея по экологии, рациональному использованию природных ресурсов и развитию туризма
- Мегрикан А.Т. – Председатель правления колхоза им. Энгельса
- Миньков М.М. – Директор ССПТУ-1
- Руденко А.И. – Председатель правления колхоза им. Кирова, председатель комитета Верховного Совета Республики Адыгея по социальному развитию села, аграрным вопросам и продовольствию
- Схалыхо А.А. – Заведующий отделом Адыгейского НИИ экономики, языка, литературы и истории
- Хуажев Р.А. – Заведующий кафедрой истории АГЛИ
- Цей А.К. – Директор кондитерской фабрики «Майкопская»

2. Поручить Президиуму Верховного Совета создать рабочие группы по подготовке проекта Конституции Республики Адыгея привлечением специалистов и представителей общественных объединений.

**Председатель  
Верховного Совета  
Республики Адыгея**

**А. Глеуж**

*г. Майкоп,  
Дом Советов Адыгеи,  
27 марта 1992 года № 38*

---

Адрес Конституционного Суда Республики Адыгея:  
385000, г. Майкоп, ул. Советская, 217,  
тел. (88772) 57-09-97

**Вестник Конституционного Суда Республики Адыгея  
2011 год**

**КОММЕНТАРИЙ К КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ**

Корректор: Л.И. Калугина  
Компьютерная верстка: И.А. Баева

Подписано в печать 15.09.2011 г. Формат 70х100/16. Печать офсетная. Усл. п.л. 30,31.  
Бумага офсетная. Заказ № 409. Тираж 245 экз.  
Издательство и типография ООО «Качество», 385000, Республика Адыгея,  
г. Майкоп, ул. Крестьянская, 221/2, тел.: 8(8772) 52-36-87, 57-09-92.





